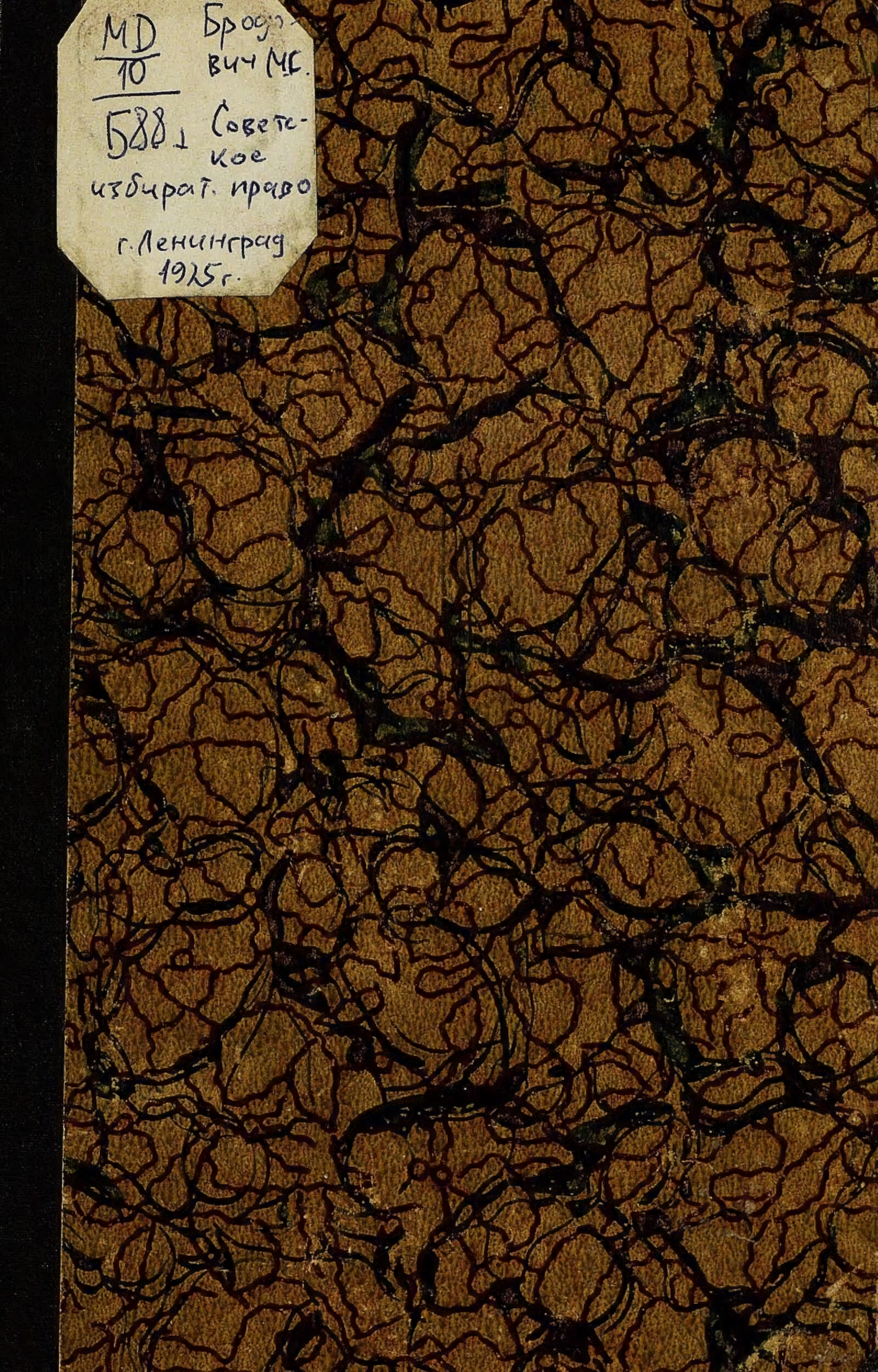

MD
10
Б88.1
Брод-
вич М.Г.
Советс-
кое
избират. право
г. Ленинград
1925 г.

ПРОБЛЕМЫ СОВЕТСКОГО ПРАВА
ПОД ОБЩЕЙ РЕДАКЦИЕЙ ПРОФ. Д. А. МАГЕРОВСКОГО.

С. М. БРОДОВИЧ

СОВЕТСКОЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

С ПРЕДИСЛОВИЕМ
ПРОФ. Д. А. МАГЕРОВСКОГО

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО
ЛЕНИНГРАД
1925



Гиз № 11166.
Ленинградский Гублит № 1 1723.
$8^1/_4$ л. Отпеч. 5.000 экз.

ПРЕДИСЛОВИЕ.

Государственному аппарату, как элементу государственной власти, Ленин придавал чрезвычайно важное значение. Накануне Октябрьского переворота в то время, как все силы партии и пролетариата направляются на подготовку вооруженного восстания, Ленин пишет брошюру «Удержат ли большевики государственную власть», посвященную проблемам государственного аппарата. Придавая столь важное значение государственному аппарату для осуществления и проведения диктатуры пролетариата, Ленин боится, что неправильное понимание природы государственного аппарата может толкнуть отдельные кадры пролетариата на ошибки и поражения. Он намечает в этой работе основные вехи в области государственного строительства пролетариата, разъясняет значение государственного аппарата и его социальную природу, а также дает директиву, как должен поступить пролетариат со старым государственным аппаратом помещиков и буржуазии на другой день после захвата государственной власти.

Просматривая статьи и речи Ленина, написанные после Октябрьского переворота, можно с уверенностью сказать, что не было ни одного его крупного выступления, в котором бы он в той или иной степени не коснулся проблем советского государственного аппарата. Последние же его статьи («Как нам реорганизовать Рабкрин», «Лучше меньше, да лучше») исключительно посвящены государственному аппарату. В них он очень остро ставит вопрос о значении для власти пролетариата в настоящий момент государственного аппарата: удержать в дальнейшем государственную власть пролетариат сможет лишь при условии, что он правильно построит свой государственный аппарат. «Мы стоим, таким образом, в настоящий момент», — писал он, — «перед вопросом: удастся ли нам продержаться при нашем мелком и мельчайшем крестьянском производстве, при нашей разоренности, до тех пор, пока западноевропейские капиталистические страны завершат свое развитие к социализму». И отвечал на этот вопрос: «Лишь посредством максимальной чистки нашего аппарата, посредством максимального сокращения всего, что не абсолютно необходимо в нем, мы в состоянии будем удержаться наверняка».

Основным элементом в составе государственного аппарата Ленин считает людской состав. Это видение социальной природы государ-

ственного аппарата является характернейшей чертой ленинского учения о государственном аппарате. Из этого понимания природы государственного аппарата вытекает лозунг: разбить старую государственную машину, т.-е. заменить прежний людской состав государственной машины новым, ибо господствующий класс из своих недр выделяет людской состав государственного аппарата и наиболее целесообразно по отношению к своим задачам и своей политике организует их.

Умелый подбор и распределение людей и конструирование государственных учреждений — в этом основная организационная задача партии и советской власти. Основными руководящими центрами в государственном аппарате пролетариата являются советы, съезды и исполнительные комитеты. Отсюда явствует, какое исключительное значение занимает вопрос о подборе людей и конструирование этих узловых сплетений нашего государственного механизма. Избирательное право является тем организующим началом, при помощи которого подбирается людской состав советов, съездов и исполнительных комитетов.

Характернейшей особенностью советского государственного аппарата является непосредственная связь его с производственными единицами и массами трудящихся. Советское избирательное право отражает в себе полностью эти две основные черты государственного аппарата пролетариата, стремясь при помощи социальных норм закрепить те социальные отношения, которые связывают государственный аппарат с производственными единицами и втягивают трудящиеся массы в управление.

Недостатки и несовершенства в нашем государственном аппарате, которые так тревожили Ленина, особенно в последние годы его жизни, отразились и в нашем избирательном праве. «Государственный аппарат», — писал он, — «очень часто работает против нас. . . Вырывается машина из рук: как-будто бы сидит человек, который ею правит, а машина едет не туда, куда ее направляют. . . Машина едет не совсем так, а очень часто совсем не так, как воображает тот, кто у руля этой машины сидит». (Собр. сочин., т. XVIII, ч. 2.). Партия восприняла завет Ильича о необходимости внимательно относиться к государственному аппарату, следить за тем, что происходит внутри его, и вовремя направлять свои усилия на его исправление. На XII С'езде партии Сталин в организационном докладе ЦК говорил: «Если мы его, т.-е. государственный аппарат, не исправим, то одной лишь правильной политической линией мы не уйдем далеко: она будет искажена, получится разрыв между рабочим классом и крестьянством. Получится то, что хотя мы и у руля, но машина не будет подчиняться. Выйдет крах».

Последующие годы выдвинули перед партией особенно ярко проблему о взаимоотношении между пролетариатом и крестьянством, как в области экономической, так и политической. Следуя заветам Ленина, партия наметила решение обеих задач: приспосо-

бить промышленность к крестьянскому хозяйству и вовлечь широкие массы крестьянства в государственный аппарат. Вторая задача решалась на грани 1924 и 1925 годов. Самая постановка ее была вызвана недостатками в нашей избирательной системе: людской состав низового государственного аппарата не соответствовал своему назначению; необходимо было принять решительные меры к замене его новым составом. Избирательная Инструкция ЦИК'а СССР от 16/I-25 г. имела своей задачей при помощи ряда изменений, вносимых в практику нашего избирательного права, изгнать из нашего государственного аппарата негодный элемент, заменив его новым, который смог бы проводить реально в жизнь мероприятия, укрепляющие союз пролетариата с крестьянством. Эта последняя задача в полной мере еще не решена. В силу этого перед работниками партии и работниками советских учреждений выдвигается насущная задача: изучать наше избирательное право, накоплять и учитывать опыт в области конструирования Советов, наблюдать выдвижение при помощи избирательного механизма новых организаторских сил, втягивание в управление широких масс, укрепление постоянной и тесной связи между депутатами и избирателями и т. п.

Настоящая работа С. М. Бродович является прекрасным пособием по ознакомлению с советским избирательным правом. Автор отбрасывает ненаучные и технически малопригодные понятия буржуазной юриспруденции в области теории избирательного права и дает самостоятельную, очень интересную попытку построения новых категорий, т.-е. отправных точек изучения избирательной системы. Эти отправные точки изучения (круг избирателей, избирательные единицы, распределение депутатских мандатов, взаимоотношения депутатов и избирателей, порядок проведения выборов) применимы и при изучении буржуазного избирательного права, но они имеют особую ценность при рассмотрении советского избирательного права, из наблюдения и изучения которого они и возникли.

С. М. Бродович на ряду с интересной попыткой теоретического осмысливания советской избирательной системы дает богатый фактический материал из практики нашего избирательного права. Ценность этих данных особенно увеличивается, если принять во внимание, что архивная проработка и систематизация материалов по Советскому строительству у нас находится в самом зачаточном состоянии и что советская политическая и административная статистика не многим превосходит нашу архивную разработку.

Насущная необходимость в подобном руководстве по советскому избирательному праву и талантливая проработка темы создают уверенность, что книжка С. М. Бродович найдет многочисленных читателей не только в центре, но и на отдаленных окраинах нашего Союза.

Д. Магеровский.

I.

СОЦИАЛЬНАЯ ПРИРОДА ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА И МЕТОДЫ ЕГО ИЗУЧЕНИЯ.

«Правовые отношения, наравне с формами государства, не могут быть поняты ни из самих себя, ни из так называемого общего развития человеческого духа, но скорее коренятся в материальных условиях жизни».

Маркс.

Зародившийся в период героической борьбы с самодержавием и отлившийся в чеканные формы с победой пролетариата — советский строй — привлекает к себе внимание всего мира. В то время, как эксплоатируемые массы с обостренным интересом и глубоким сочувствием вглядываются в новые политические формы, видя в них завтрашний день разлагающейся буржуазной демократии, имущие классы тщательно исследуют новый государственный уклад, стремясь подметить его несовершенства и слабые стороны, чтобы сделать их отправными пунктами ожесточенной критики советского строя.

Выступая в поход против созданной пролетариатом формы государственного уклада, буржуазия делает всего охотнее центральной мишенью для отравленных стрел своей критики систему выборов в Советы.

Отмечая своим исключительным вниманием советскую избирательную систему, защитники буржуазной государственности лишний раз подчеркивают, что избирательное право представляет организационную основу всей системы советских государственных органов. Исключительная по важности роль, которая выпадает на долю избирательного права среди иных публичноправовых норм, заставляет нас с особым интересом подходить к его исследованию. Служа преддверием изучения структуры и функций государственных органов, анализ избирательной системы и практики выборов вместе с тем дает материал для подхода к решению одной из основных проблем, выдвинутых совет-

ской практикой — вопроса об улучшении низового советского аппарата и тесно связанного с ним вопроса о расширении круга непосредственных участников государственного управления. Нетрудно убедиться, что программа практических мероприятий в области осуществления двух только что упомянутых задач непосредственно упирается в действующую систему выборов в Советы. Вспомним, что уже буржуазная наука государственного права прочно установила, что конструкция избирательной системы в значительной степени предопределяет характер и направление деятельности представительных органов. Совершенно очевидно, что в условиях советского строя, когда весь государственный аппарат сверху до низу слагается из выборных органов, всякое существенное мероприятие, преследующее задачу улучшения государственного аппарата, неизбежно должно исходить из учета и оценки правил, регулирующих процесс отбора того человеческого контингента, из которого формируются выборные государственные органы.

Не менее ясна безусловная тщетность попыток найти целесообразные формы и методы вовлечения широких трудовых масс в работу государственных органов, без предварительного установления способов оживления выборов, так как именно последние являются наиболее широкой по масштабу своей деятельности школой общественности и политического воспитания масс.

Выявив принципиальную и практическую важность изучения избирательного права, попытаемся ближе определить предмет нашего исследования. Со стороны формальной, *избирательное право представляет собой совокупность правил, определяющих порядок установления личного состава выборных органов.* Взятое в указанном смысле, избирательное право представляет необозримо широкую область нормотворчества, бесконечно разнообразную по своему содержанию и форме. Зародыш избирательных норм мы имеем еще в родовом строе, поскольку уже здесь возникают представительные органы и начинает, следовательно, складываться определенный выборный порядок; с разложением родового строя и ростом общественных противоречий множатся и усложняются избирательные нормы. Эпоха средних веков приносит с собой дух корпорации. Складывающаяся сословная организация, церковь, городские коммуны, цехи и университеты представляют те организационные ячейки, в среде которых вырабатывается и крепнет корпоративное избирательное право. На ряду с тем, начинают складываться и общегосударственные представительные органы. Последние сначала используют для установления порядка делегации сложившееся избирательное право корпораций, а затем мало-по-малу вступают на путь самостоятельного правотворчества в области регулирования выборов. Однако и после того, как государственная власть создает развитую избирательную систему, последняя не приобретает

универсального значения. На ряду с ней продолжают действовать избирательные системы, устанавливаемые различного рода союзами и иными общественными организациями. Подобно этому и в современных государствах, параллельно с избирательным правом, определяющим порядок выборов в общегосударственные представительные органы, действуют избирательные нормы для выборов в партийные, профессиональные, кооперативные и иные общественные организации, вырабатываемые самими этими организациями и иногда санкционируемые общегосударственным законодательством.

Исследователь, желающий полностью охватить область избирательного права, должен рассмотреть всю совокупность избирательных норм, действующих в пределах страны, от самых широких систем, охватывающих все взрослое население, до избирательных систем, приуроченных к выборам в столь малолюдных группах, как жилищные товарищества, артели или акционерные общества.

Как ни интересно было бы подобного рода исследование, в особенности в части, касающейся установления степени влияния, оказываемого общегосударственной избирательной системой на структуру корпоративного представительства и обратно, указанная область правового строительства еще ждет своего исследователя. Это зависит прежде всего от необычайной обширности и многогранности темы и далее от изменчивости и текучести избирательных норм, создаваемых общественными организациями. По тем же причинам и в настоящем исследовании придется отказаться от обозрения всего многообразия действующих избирательных норм и ограничиться анализом норм, регулирующих выборы в представительные обще-государственные органы универсальной компетенции, каковыми в пределах Союза Советских Республик являются Советы и съезды советов. Таким образом, предметом настоящего исследования явится *избирательное право в тесном смысле — или система норм, определяющих порядок установления личного состава выборных, представительных государственных органов.*

Избирательное право в тесном смысле имеет длительную историю. Основными этапами его развития является средневековое сословное и корпоративное представительство, народное представительство буржуазной эпохи и советское представительство.

Характерной чертой первого из названных этапов является делегация от определенных более или менее организованных социальных групп. На континенте в XIV — XVI веках в качестве таких групп выдвигались сословия, в старой Англии — территориальные единицы. Указанное построение представительства стоит в непосредственной связи с помещичье-землевладельческим строем хозяйства и обусловленной им раздробленностью государственной власти и прочностью корпоративной спайки отдельных групп населения. Вся система выборов и особенно взаимоотноше-

ния депутатов и избирателей проникнуты в этот период договорным характером. Важнейшим моментом выборов являлось наделение депутатов определенными полномочиями со стороны избирателей. Полномочия эти обычно точно фиксировались в наказе, при чем нередко депутаты приносили присягу во всем в точности следовать наказу.

Составляя важнейший момент в процедуре выборов, наказ определял содержание договора о представительстве, являясь формой доверенности, точно фиксировавшей границы полномочий депутата. Из указанной конструкции представительства вытекали: ответственность депутата перед избирателями, обязанность последнего по окончании сессии штатов представлять отчет о выполнении возложенных на него поручений, точно так же как долг депутата стремиться получить дополнительные инструкции от избирателей при поднятии на сессии штатов не предусмотренных в наказах вопросов. Реальной санкцией выполнения депутатом указанных обязанностей служило принадлежащее избирателям право отозвания депутата.

Та роль, которая во Франции выпала на долю наказов, в Англии выполняли петиции, исходившие от графств, городов, местечек, которые приносились с собою депутатами и вносились последними на рассмотрение палаты общин. По мнению современников, основная задача депутатов именно и состояла во внесении в палату этих петиций, в которых указывались местные нужды и интересы данной территориальной единицы. Интересуясь судьбой своих ходатайств, графства и города обычно требовали от депутата по окончании сессии подробного отчета о его деятельности в парламенте. Если на сессии палаты подымался вопрос о субсидиях короне, то депутаты имели право обязываться лишь в тех размерах, на которые их уполномочили избиратели. В случае отсутствия соответствующих полномочий, члены палаты общин обычно энергично настаивали на необходимости вернуться к избирателям для получения от последних дополнительных инструкций.

Отмеченные черты средневекового представительства ярко выявляют его, как представительство групповое. Депутаты генеральных штатов и члены палаты общин указанной эпохи — простые уполномоченные и поверенные своих доверителей. Не всенародные интересы призваны они выявлять и защищать в парламенте, а лишь частные нужды сословий или территориальных союзов, которые их делегировали в представительный орган.

Рассмотренный нами тип построения представительства, мало-по-малу видоизменяясь, на исходе XVIII века уступает место другому построению представительства, во многом ему прямо противоположному. Представительство групповое сменяется представительством индивидуальным. Вместе с тем депутаты начинают рассматриваться уже не как уполномоченные каких-либо коллективов, но как представители всего народа.

Резко проявившийся ко времени французской революции, но подготовлявшийся уже в течение предыдущего столетия сдвиг в концепции представительства имел глубокие экономические корни, знаменуя собой наступление эпохи промышленного капитализма.

Образование национального рынка послужило при этом предпосылкой выработки представления о народе, как целом, а нивеллирующая тенденция товарного оборота и непрекращающаяся конкуренция внутри господствующего класса привели к объявлению абстрактной демократической личности альфой и омегой всей хозяйственной и политической жизни.

Указанные моменты легли краеугольными камнями в основу построения новой конструкции представительства.

Классическая теория народного представительства, блестяще развернутая в эпоху, непосредственно предшествовавшую великой французской революции, исходит из представления, что «носителем самодержавной суверенной власти в государстве является весь народ, как единое, равноправное во всех своих частях и полновластное целое, и его воля — общая воля всего народа — является верховной инстанцией в решении всех вопросов государственной жизни». [1]. Хотя суверенитет при этом неотчуждаемо принадлежит народу, непосредственное его осуществление всем народом в крупных современных государствах невозможно, и в силу этого народ поручает осуществление его выбираемым им депутатам. Последние призваны выражать желания и волю всего народа, а не того округа, которым они избраны. Поскольку юридическим титулом власти народного представительства является всенародный мандат, отдельные депутаты не могут быть связаны никакими наказами, обязаны к отчетам в своей деятельности, а равно и досрочно отозваны избирателями, их пославшими, так как это давало бы воле отдельных групп граждан перевес над общенародной волей.

Указанная теория народного представительства воплощается в жизнь эпохой французской революции: закон 22 декабря 1789 года, заменяя историческое деление Франции на провинции новым искусственным делением на департаменты, устанавливает, что представители, избираемые в национальное собрание по департаментам, должны быть рассматриваемы не как представители соответствующего департамента, а как представители всех департаментов и как таковые не могут быть стеснены никакими мандатами. Указанные начала воспроизводятся Конституциями 1793 и 1795 года и позднейшей Конституцией 1848 года. Под влиянием Франции аналогичные положения проникают в законодательства иных стран, в том числе в буржуазные конституции, изданные за последние годы. Вот несколько иллюстра-

---

[1] Магазинер — «Самодержавие народа», Спб., 1906 г., стр. 1-я.

ций: в статье 20 основного закона Польской Республики от 17 марта 1921 года читаем: «депутаты являются представителями всего народа и не могут быть связаны никакими инструкциями избирателей»; статья 21 Германской Конституции, утвержденной 11 августа 1919 года, гласит: «депутаты являются представителями всего народа, они отвечают только перед своей совестью и не связаны мандатами»; еще более категорически выражается ст. 74-я Сербо-Хорвато-Словенской Конституции 28 июня 1921 года: «всякий депутат представляет всю нацию в целом, а не только своих избирателей, избиратели не могут давать делегату, а последний не может принимать императивных и связывающих его мандатов».

Приведенные примеры показывают живучесть выдвинутых французской революцией воззрений и служат подтверждением полной адэкватности данной политической формы порождаемым капитализмом производственным отношениям, а вместе с тем и классовым интересам господствующей буржуазии.

Сказанное делает очевидным, что коренное изменение экономической структуры и замена буржуазии другим господствующим классом не могли не привести к полному видоизменению концепции представительства.

Интересно, однако, отметить, что под влиянием тех сил, которые еще только зреют в недрах приближающегося к своему закату буржуазного общества, в умах наиболее чутких из представителей буржуазной науки начинают намечаться знаменательные сдвиги в понимании существа и задач народного представительства. Под внешне неизменными политическими формами нарастает в буржуазных странах целая идейная революция. Медленно, но неизменно, камень за камнем, подрывается фундамент классической доктрины народного суверенитета и основанной на ней концепции представительства. Одной из первых твердынь на пути этого стремительного потока критической мысли оказывается понятие «общей воли» и утверждение, что выразителем последней является парламент. Буржуазные исследователи рано обнаруживают логическую невязку между тем положением, что народный суверенитет неотчуждаем, и утверждением, что осуществление его может поручаться избранной народом группе лиц. Воля, как психический фактор, так же мало может быть отчуждаема, как и передаваема. К тому же является, как нельзя более очевидным, что при классической концепции представительства «суверенный народ» не только лишен какой бы то ни было возможности добиться, в рамках закона, чтобы выдвинутые им депутаты действительно осуществляли его волю, но даже бессилен пресечь деятельность тех из них, которые действуют непосредственно в разрез ей. Сознавая, что здесь слабое место доктрины французской революции, ряд буржуазных теоретиков и политиков пытался подменить мистическую «общую волю», как понятие звучащее слиш-

ком нелепо в условиях общества, раздираемого классовой борьбой, по внешности более подходящим понятием «общественного мнения». Однако, сами инициаторы такой замены скоро приходят к сознанию того, что она неспособна спасти от идейного краха теорию народного суверенитета и связанную с ней конструкцию представительства.

Один из крупнейших буржуазных государствоведов прошлого столетия, Брайс, подверг едкой и уничтожающей критике понятие «общественного мнения», как регулятора политической жизни. По меткому замечанию Брайса, относимому им, впрочем, лишь к Европе, всегда «общественное мнение» в сущности было мнением того класса, который «носит черные фраки и живет в удобных домах», а не широких масс, так как, если даже последние, выходя из пассивного состояния, начинают громко высказывать то, что они думают, то «их голоса так оглушительны, что не легко разобрать, какие мнения высказываются большинством и какие меньшинством», тем более, что органы, выражающие общественное мнение, в том числе, прежде всего, пресса, которая должна «подобно флюгеру указывать направление общественного мнения», находится в руках профессиональных политиков, и следовательно, всегда способна дать нарочито неправильное истолкование «голосу народа». Общие выводы, которые делает Брайс из всего этого, звучат мягкой иронией: «подобно всем ценным предметам, и общественное мнение, — говорит он, — подвергается различным подделкам», так как «неясные, изменчивые, сложные воззрения, называемые общественным мнением, которое всемогуще, но неопределенно, к велениям которого всякий прислушивается, но слова которого не легко уловить... произносятся таким же бесчисленным числом голосов, как бесчисленны волны бушующего моря».[1] Шум моря — вот, действительно, удачный образ для передачи того впечатления, которое должно получиться у всякого, кто захотел бы в хаосе противоречивых общественных интересов прислушаться к голосу «общественного мнения». Легко себе представить, в каком поистине трагическом положении оказалось бы то представительное собрание, или те отдельные депутаты, которые захотели бы действовать, повинуясь всецело и исключительно этому голосу.

Указанные соображения не могли не заставить новейших государствоведов признать, что общественное мнение, в виду присущей ему неясности и неопределенности, неспособно служить руководством в политическом поведении для парламентов и общественных деятелей.

Впрочем, надо отметить, что и после установления этого юристы не спешили отбросить понятие общественного мнения, как регулятора политической жизни. Ряд теоретиков стал утвер-

[1] Брайс «Американская Республика», М. 1890, т. III, стр. 23, 109, 26 и 25.

ждать, что, при правильной конструкции представительства, самый процесс выборов, способ голосования и принятия решений в парламенте, так сказать, «автоматически» приводят к соответствию решений парламента народной воле. Но и это предположение должно было скоро отпасть. Даже при той системе избирательного права, которая существует на Западе под названием «всеобщего голосования», по примерному подсчету профессора Лазаревского, решение парламента выражает всего лишь волю $^{4}/_{81}$, т.-е. менее $^{1}/_{20}$ всего населения.[1] Если вычисления эти могут быть признаны носящими теоретический характер, и потому недостаточно убедительными, то о том же свидетельствуют и фактические данные: «французский избирательный корпус насчитывает около 11 миллионов избирателей, между тем палата депутатов, избранная в 1902 году, представляла всего 5 миллионов избирателей, то-есть около 47% избирательного корпуса, и чрезвычайно важный закон 9 декабря 1905 года об отделении церкви от государства был вотирован 341 депутатами, представляющими 2.647.315 избирателей, то-есть менее четверти избирательного корпуса».[2] Если при этом учесть, что в состав избирательного корпуса в связи с изъятием из него женщин и военно-служащих, входит значительно менее половины взрослого населения, то нельзя не согласиться с тем выводом, который делает профессор Лазаревский: «очевидно, что считать мнение парламента выражением воли большинства населения можно только по недоразумению. Если же принять во внимание, что по большинству вопросов ему (депутату) мнение избирателей неизвестно, и что, если бы даже оно ему было известно, он не обязан им руководиться, то всякую юридическую связь между решением парламента и волею большинства народа надо решительно отвергнуть».[3]

Чтобы избежать этих выводов, столь убийственных для авторитета парламента, ряд ученых стал настаивать на необходимости перехода от мажоритарной системы к системе пропорционального представительства, в которой первоначально хотели видеть «достоинства до сих пор почти неслыханные» и способ проведения государственного принципа «близкий к идеальному совершенству» (Милль). Но через некоторое время даже самые горячие сторонники пропорционального представительства должны были признать, что «о математической пропорциональности тут не может быть и речи... остаются группы непредставленные, и только то меньшинство получает признание, которое достигло известной количественной нормы».[4] К сказанному следует прибавить, что

[1] Лазаревский — «Русское государственное право», т. I. Изд. 1913 г. стр. 152.

[2] Дюги — «Социальное право, индив. право и преобр. государства». М. 1909 г., стр. 40.

[3] Лазаревский — цит. соч., стр. 152.

[4] Новгородцев — «Кризис современн. правосознания». М. 1909 г., стр. 203.

система пропорционального представительства еще потому не может считаться панацеей от всех зол, что количество воздержаний от голосования, которое вносит столь значительную несоразмерность в избирательные соотношения, с введением пропорциональной системы нисколько не уменьшается. Во всяком случае идеал Мирабо, согласно которому представительное собрание должно, подобно географической карте, с точностью воспроизводить все социальные и политические группировки, имеющиеся в стране, и при существвании этой системы остается недостижимым.

Другая группа теоретиков, понимая, что пропорциональное представительство есть не более как заплата, прикрывающая одну из зияющих прорех в построении классического учения о народном представительстве, стала искать выхода из положения в том, что: «Парламент *организует* общественное мнение, создает, а не отражает volonté générale. Анархию мнений, циркулирующих в стране, парламент претворяет в единую господствующую волю».[1] Однако, дальнейшее углубление указанной теории заставило ввести в нее ряд оговорок, а затем понудило многих теоретиков и вовсе отказаться от нее. «Понятно, — пишет Новгородцев, — что эта организованная воля не может отражать с точностью всех желаний, которые слышатся в народе: *в лучшем случае* (курсив мой *С. Б.)* она дает только равнодействующую этих желаний, и потому отношение к ней народа во всей совокупности его элементов не есть отношение всеобщего согласия и удовлетворения, а только отношение признания и примирения, нередко более пассивного, чем деятельного».[2] Однако и с этой поправкой рассматриваемая концепция оказывается несостоятельной, так как к ней применимы все те соображения, которые были выдвинуты и оказались убийственными для понятия «общественного мнения», как регулятора политики государственных органов: если общественное мнение вещь столь неуловимая, что ее невозможно отразить, то как можно ее «организовать»? Или, если доказано, что при современных условиях общественное мнение не является не только мнением всего народа, но даже большинства его, а лишь воззрением «высших» командующих кругов, то на чем может основываться в глазах эксплоатируемых масс моральный авторитет того учреждения, которое подобное общественное мнение организует?

Таким образом отпадает и эта последняя попытка хотя бы косвенно связать парламент с общей волей, и народное представительство буржуазных стран оказывается висящим в воздухе. Его судьбу разделяет и все построение системы избирательного права, так как, не являясь чем-либо самодовлеющим, оно целиком

---

[1] Гессен — «Основы конституц. права», 1918 г., стр. 308; см. также Новгородцев, — цит. соч., стр. 118 и сл.

[2] Новгородцев — цит. соч., стр. 118—119.

зависит от той постановки, которую получает в системе публичного права представительство.

В частности для тех, кто принимает теорию народного суверенитета, не может существовать иного рационального способа для выражения общей воли, кроме поголовного опроса граждан.

Между тем, подобно общей конструкции представительства, и это традиционное построение избирательного права начинает казаться все менее и менее удовлетворительным. Все чаще раздаются голоса, указывающие на его неорганизованный характер, и на то, что в основе его лежит абстрактный закон числа, которому решительно ничего не соответствует в действительной жизни и т. п. Вместе с тем в замену господствующей системы индивидуального представительства все чаще и чаще предлагается установить так называемое представительство интересов, сводящееся к тому, что при выборах выступают не индивиды, а различного рода более или менее организованные группы, профессиональные организации, территориальные единицы, учреждения, классы и т. д.

Не входя в существо предлагаемых разнообразных систем представительства интересов и не задаваясь целью их критического разбора, нам в настоящий момент важно лишь отметить самое существование указанного течения, являющегося показателем глубокой неудовлетворенности действующими в буржуазных странах избирательными системами.

Окидывая общим взглядом все вышеуказанные критические течения современной юриспруденции в области государственно-правовых построений, нельзя не заметить, что тут назревает целая идейная революция и хочется повторить в применении к ней, слова, сказанные Марксом по другому поводу: «ты хорошо роешь, старый крот». Действительно, если нельзя утверждать, что это течение приносит с собой научные понятия о государстве и представительстве, то, во всяком случае, следует признать, что оно выявляет фикции, лежащие в основе отживающих юридических институтов и тем самым создает благоприятные условия для проникновения в широкие народные массы реалистических воззрений на природу государства и представительства.

Представления эти, мало-по-малу пробивающие себе дорогу в толще буржуазных предрассудков, реализируются в советской государственно-правовой системе. Выступающий в качестве творца этой системы пролетариат вносит в свою созидательную работу дух коллективизма, который привили ему крупная промышленность и опыт классовой борьбы. Взамен прежней системы индивидуалистического представительства, отправной точкой при построении которого являлась абстрактная демократическая личность, пролетариат кладет в основу представительных органов своего государства коллективные образования, отводя главную роль среди последних группировкам, сложившимся в процессе общности труда.

Создав новую форму представительства, которую Г. С. Михайлов чрезвычайно удачно характеризует как «коллективное представительство, построенное на производственной основе», [1] пролетариат изменяет и основные задания, которые ставятся перед представительными органами. Не фиктивную общую волю страны или неуловимое общественное мнение должны отражать представительные органы, а реальные интересы трудового населения и прежде всего пролетариата и крестьянства. Вместе с тем, в советском представительстве восстанавливаются живые нити, связывающие депутатов и представителей, искусственно порванные в период безраздельного господства буржуазии.

Обобщая все указанные моменты, характеризующие советское представительство, мы приходим к выводу, что советские представительные органы черпают свои силы из массовых организаций трудящихся и, постоянно поддерживая свою связь с ними, служат выразителями их общеклассовых интересов.

Наметив основные этапы развития представительства, являющегося базой избирательной системы, мы сосредоточим в дальнейшем свое внимание на новейшей фазе его — советском избирательном праве. Подходя к этой задаче, представляющей совершенно исключительный интерес для исследователя-государствоведа, мы должны прежде всего поставить вопрос о методах, при помощи которых эта область правового строительства может быть наилучшим образом познана.

Оставаясь в рамках буржуазной науки права, мы можем констатировать применение исследователями избирательного права двух различных методов, а именно метода догматического, занесенного в область публичного права из цивилистики, и метода политико-правового.

Попытки приложить догматический метод к изучению избирательных систем привели к самым неожиданным результатам. Первая и основная логическая операция догматики — разложение нормативного материала на простейшие части или элементы — субъект права, субъект обязанности, объект, правомочие и обязанность — натолкнулись здесь на непреодолимые трудности. Юридический анализ, который с таким блеском доказал целесообразность своего применения на бесчисленных примерах из области гражданского права, оказался здесь неприложимым. Элементы юридического отношения, это по выражению Иеринга «буквы юридического алфавита», обычно легко и ровно ложившиеся в строку, запрыгали в каком-то хаотическом беспорядке. Вслед за полной неясностью, кто управомоченный и кто является носителем обязанности и что в данном правоотношении является объектом, в качестве заключительного аккорда явилось сомнение

---

[1] Михайлов — «Советское представительство и избирательное право», журнал «Власть Советов», 1922 г., № 4—6.

в том, является ли гарантированная правом возможность участия в выборах правомочием или обязанностью. Последнее сомнение, подобно дуновению ветра, окончательно разрушило всю с таким трудом воздвигнутую юридическую конструкцию, лишний раз свидетельствуя о тщетности попыток пользоваться гражданско-правовым «алфавитом» при расшифровке правоотношений, относящихся к сфере публично-правовых отношений.

Явный неуспех попыток догматического подхода к изучению избирательного права, заставил большинство буржуазных государствоведов заменить его методом критическим или политико-правовым. Являющийся по природе своей приемом прикладной юриспруденции, оценивающей, а не изучающей правовые институты, политико-правовой метод был, однако, использован буржуазными исследователями избирательного права в качестве суррогата метода теоретико-познательного.

Правильно определив те правовые формы, которые в наибольшей мере отвечают эпохе развитого капитализма, формулировав их в виде постулата «всеобщего, прямого, равного и тайного избирательного права», буржуазные исследователи в подавляющем большинстве своем затем пошли по пути использования отдельных элементов этой четырехчленной формулы в качестве критериев для научного исследования избирательных систем.

Несмотря на всю методологическую нелепость проделанной операции, она не встретила отпора ни в ком из буржуазных ученых. Ни один из них не поднял своего голоса, чтобы протестовать против придания политическим лозунгам буржуазной демократии значения объективно-научных критериев познания и классификации явлений, даже тогда, когда буржуазные государствоведы стали прибегать к помощи указанной формулы для анализа избирательных систем средневековья, отвечающих глубоко отличной от капитализма хозяйственной формации и в связи с этим построенных на совершенно иных юридических основаниях.

Таким путем при молчаливой санкции omnia doctorum капиталистического мира легко и просто принцип всеобщего, равного, прямого и тайного избирательного права перешел с красных полотнищ революционных знамен на белые страницы бесчисленных трудов буржуазных государствоведов.

Хотя, как уже сказано, переход четырех-членной формулы из сферы политической борьбы в область научного познания совершился с чрезвычайной легкостью, совершенно очевидно, что традиционный критерий не может служить научно-исследовательским целям, так как игнорирует ряд существеннейших моментов в построении избирательного права, хотя бы, например, вопрос об индивидуальной или коллективной основе представительства, о характере избирательных единиц и т. п. Точно так же не замедлило обнаружиться, что указанный прием, не давая для научного анализа решительно никаких положительных выгод, чрезвычайно

легко увлекает исследователя на путь подмены изучения правовых институтов их политической оценкой с точки зрения большего или меньшего их приближения к буржуазно-демократическому идеалу. Редкий из буржуазных учебников государственного права не грешит отмеченным устремлением.

Недостатки разбираемого нами критерия настолько резко бросаются в глаза, что лишь то обстоятельство, что сфера избирательного права непосредственно соприкасается с областью классовой борьбы и что, следовательно, объективное отношение к вопросу дается здесь всего труднее, — способно объяснить, каким образом могла научная критика до сих пор не осветить этого вопроса.

В настоящее время нет лучшего способа для того, чтобы убедиться в несостоятельности традиционного критерия, как попытаться приложить его к анализу советской избирательной системы. На самом деле, разве тот результат, который мы получили бы при осуществлении этой попытки и который вкратце свелся бы к тому, что пришлось бы, характеризуя советскую систему, поставить отрицание «не» перед каждым из четырех составляющих ее элементов, — способен был бы сказать нам что-либо о существе этой своеобразной системы? Наоборот, такая чисто внешняя, поверхностная характеристика могла бы лишь затемнить истинный смысл советской избирательной системы, скрыть ее ярко-классово-коллективистическое содержание, сблизив с принципиально ей враждебными системами неравного и ограниченного имущественным цензом избирательного права, характерными для эпохи открытой диктатуры буржуазии.

Высказанные соображения заставляют нас решительно отказаться от пользования традиционным критерием всеобщего, равного, прямого и тайного избирательного права, а вместе с тем и от искаженного в своей природе политико-правового метода.

Так как и догматический метод бессилен служить целям целостного исследования избирательной системы, а последовательного применения иных методов в области анализа избирательного права буржуазная наука нам не дает, мы приходим к необходимости прокладывания в этой области новых путей.

Пробным камнем для выбираемого нами метода должна явиться его способность дать научное истолкование той постоянной изменчивости избирательного права, которую мы наблюдаем, и тому поразительному сходству в построении современных избирательных систем, которое не менее характерно для исследуемой нами области правотворчества. Применяемые в буржуазной науке методы совершенно бессильны объяснить оба эти факта. Только марксистский метод с характерными для него экономико-материалистическим и социально-классовым подходом и диалектической точкой зрения способен дать ключ к пониманию указанных выше фактов.

В этом нетрудно убедиться: уже беглый взгляд, брошенный на избирательное право любой страны, позволяет установить неизменно соответствие, имеющееся между классовой структурой общества и тем, кто и в какой мере наделяется избирательными правами. Если поверхностное ознакомление с избирательной системой позволяет определить, выразителем интересов какого класса общества является государственная власть и чьи прерогативы призвано защищать и охранять право, то дальнейшее, более углубленное исследование избирательной системы способно вскрыть детали классовой структуры общества, установить, какие второстепенные по своему значению классовые группировки имеются в стране и каков их относительный удельный вес.

Не менее четкие горизонты открывает приложение марксистского метода к исследованию исторической смены избирательных систем.

Так прежде всего выявляется, что основная тенденция, наблюдаемая в данной области правотворчества за последнее столетие, тот факт, что избирательные системы, построенные на основе имущественного ценза, повсеместно на Западе уступили место системе всеобщего голосования — служит ярким отражением гигантского социального сдвига, знаменующего собой непрерывное нарастание мощи пролетариата. Подобно этому и отдельные этапы истории развития избирательного права в точности воспроизводят ход борьбы рабочего класса, отражая его победы и временные поражения.

Едва ли не наиболее яркий пример той поразительной точности, с которой передаются в избирательной системе малейшие изменения в удельном весе различных общественных классов, дает старое русское законодательство.

Положение о выборах в Думу 6 августа 1905 года разбивало избирателей на целый ряд групп или курий, предоставляя каждой из них избирать точно установленное в законе количество выборщиков. Из общего числа выборщиков, определенного для 51 губернии центральной России в количестве 5826 человек, приходилось на долю крестьянской курии 43%, на долю землевладельческой курии — 34% и на долю городской — 23% выборщиков. Нарастающая сила революционного авангарда заставила в конце 1905 года дать избирательные права рабочим, первоначально вовсе устраненным от участия в выборах. Это было осуществлено указом 11 декабря 1905 года. Страх перед рабочим классом заставил однако свести представительство от них к 3,4% общего числа выборщиков. Знаменитый указ 3 июня 1907 года, изданный после того, как главная атака революционных сил была отбита царизмом, произвел перераспределение числа выборщиков между куриями, в результате которого оказалось, что за крестьянами вместо прежних 43% выборщиков осталось — 22,4% выборщиков; количество выборщиков от землевладельцев воз-

росло с 34% до 51,3%, а и без того малое представительство рабочих сведено с 3,4% до 2,3%. [1]

О чем говорят эти цифры? С точностью фотографического снимка они воспроизводят политическую ситуацию того периода, отражают основные черты классовой структуры общества и перспективы развивающейся классовой борьбы. Рассматривая эти нормы, мы убеждаемся, что дирижерская палочка неизменно пребывала в руках класса землевладельцев. В разгар революционного движения он сохраняет за собой $^1/_3$ общего числа выборщиков, чтобы затем, как только к тому дает возможность снижение революционной волны (1907 г.), закрепить за собой абсолютное большинство их. Вводя для сельского населения своеобразный ценз — необходимости быть домохозяином, класс помещиков дает первоначалально крестьянам почти половину мест выборщиков, явно рассчитывая на консервативные тенденции зажиточного крестьянства. Но после того, как в ходе развития революции выявляется иллюзорность этих расчетов, господствующий класс, как только ослабевает революционная энергия масс, спешит снизить до минимума участие крестьян в думском представительстве, оставляя за селянами, составляющими почти 90% населения, всего лишь треть выборщиков. Еще показательнее обстоит дело с пролетариатом. Здесь мы непосредственно наблюдаем, как рабочий класс вырывает для себя избирательные права у царского правительства, и как затем посредством ряда избирательных «трюков» господствующий класс старается свести это право на нет.

На этом примере с наглядностью выявляется способность избирательного права служить той масштабной линейкой, на которой сама жизнь с точностью отмечает основные моменты развития классовой борьбы.

В краткой, но четкой формуле — «всеобщее избирательное право — мерило зрелости пролетариата» — запечатлел Энгельс почти полвека тому назад тесную связь, существующую между построениями избирательной системы и классовой структурой общества. Опыт последующих десятилетий дал такие яркие и многообразные подтверждения указанной зависимости, что в настоящее время даже те исследователи, которые далеки от того, чтобы искать в экономике конечных причин изменений, наблюдаемых в политических формах, вынуждены признать, что корни избирательных систем далеко уходят в толщу классового расслоения общества. Вот что пишет, например, Георг Мейер, которого никак нельзя заподозрить в приверженности к марксизму, характеризуя эпоху, непосредственно следовавшую за великой французской революцией: — «рабочий класс попрежнему не был

---

[1] Более детальные цифровые данные см. в курсе Лазаревского — «Лекции по русскому государственному праву», том I, изд. 2-е 1910 г., стр. 287—290.

представлен в парламенте. С этим положением можно было мириться, пока рабочие составляли только незначительную часть общего населения, в подавляющем большинстве состояли из прислуги, мелких ремесленников и сельскохозяйственных рабочих-поденщиков. Но с развитием крупной промышленности, которая создала обширный класс фабричных рабочих, это положение вещей неминуемо должно было измениться». И далее, как бы для того, чтобы подчеркнуть, что именно растущая социальная мощь пролетариата обуславливает необходимость преобразования избирательного права, Георг Мейер добавляет: «Спокойное и мирное развитие государства возможно только при условии участия рабочих классов в политических правах. Это участие *не вызывает* переворота, а напротив *предупреждает* его... Признание за рабочими политических прав создает в их среде всегда атмосферу удовлетворенности, хотя бы и относительной. И такая атмосфера может послужить защитой от революционных вспышек».[1]

Оставляя в стороне наивную веру в умиротворяющее действие всеобщего избирательного права, которой в последних словах отдает дань автор, мы видим, что и в глазах буржуазного ученого избирательное право есть нечто, отражающее классовое строение общества и изменяющееся вместе с последним.

Принимая в расчет соотношение сил борющихся классов и учитывая, в качестве фактора, постоянно нарушающего установившееся равновесие, момент непрекращающейся в буржуазном обществе классовой борьбы, мы оказываемся в состоянии вскрыть основное социальное содержание всего многообразия существующих избирательных систем и дать научное истолкование их изменчивости во времени и пространстве.

Но за разрешением этой проблемы встает новый вопрос: чем объясняются те черты сходства, которые мы наблюдаем в современных буржуазных избирательных системах, то единство стиля избирательной архитектуры, которое несомненно в настоящее время доминирует над чертами национального своеобразия.

Ссылка на факт заимствования политических форм государствами отсталыми у государств передовых, к которой часто прибегают буржуазные ученые, не может разрешить вопроса, так как за ней встает новая проблема: в силу каких моментов и в каких пределах такие заимствования правовых институтов могуть иметь место.

Чтобы найти правильный ответ на поставленный выше вопрос, надо от анализа классового строения общества перейти к обозрению того хозяйственного строя, который является его основой.

Если северо-американская, английская и французская избирательные системы и отличаются друг от друга во многих деталях, то тем не менее черты сходства между ними несомненно пре-

---

[1] Г. Мейер. — «Избирательное право», изд. 1906 г., том 2, стр. 8—9.

восходят эти различия. В частности мы видим, что все эти системы относятся к так называемым системам всеобщего и равного голосования, и во-вторых, что в основе всех этих систем положено индивидуальное представительство. Если первая черта сходства может быть истолкована исходя из учета роли классовой борьбы, иначе говоря, может быть объяснена из того факта, что пролетариат во всех указанных странах представляет грозную социальную силу, на открытое устранение которой от выборов буржуазия не может решиться, то, для выяснения происхождения второй из отмеченных выше черт сходства, это объяснение оказывается уже недостаточным.

Интересы господствующей буржуазии несомненно могли бы быть защищены и при построении избирательного права на основе не только индивидуального, но и группового представительства, в виде, например, системы представительства интересов, построенной на основе делегации от различных общественных классов и профессиональных групп. Если тем не менее буржуазное избирательное право повсеместно строится на основе индивидуального представительства, то причина этого коренится в особенностях господствующей капиталистической системы хозяйства, в основе которой лежит анархия производства и обмена, частная инициатива и ничем не ограниченная конкуренция.

Указанные принципы служат теми китами, на которых покоится весь буржуазный хозяйственный уклад. Они же предопределяют и идеологию господствующего класса. Их определяющее влияние сказывается прежде всего в торжестве индивидуализма, который, окрашивая собой все представления буржуазии, ложится в основу ее воззрений на природу общества и государства, и естественно предопределяет общий характер создаваемых ею политических форм.

Неотделимой частью последних является индивидуалистическая основа построения представительства и избирательного права.

Интересно отметить, что большинство буржуазных государствоведов, сопоставляя индивидуальное и групповое представительство, указывает на несоответствие последнего современным условиям. Так, например, Г е о р г М е й е р, признавая в принципе, что переход от индивидуального к групповому, в частности, профессиональному представительству обеспечил бы более полное представительство хозяйственных интересов страны в парламенте, — чему он придает большое значение, — тем не менее, пишет: — «несмотря на изложенное, приходится отказаться от профессиональной организации народного представительства, потому что она *противоречит задачам государства, противоречит самой сущности народного представительства* (курсив автора. *С. Б.)*. По отношению к борьбе между хозяйственными интересами, государство должно оставаться нейтральным элементом. Государ-

ственное правление должно беспристрастно взвешивать эти интересы: оно не имеет права руководиться интересами одного сословия или класса, но лишь общим благом населения. И это — обязанность не только правительства, но и *народного представительства,* потому что каждый депутат является представителем *всего народа.*[1]

В этих словах ярко проявляется связь и взаимная обусловленность, которая существует между различными звеньями в цепи идеологических воззрений буржуазии, но это еще не исчерпывает вопроса. Мало указать, что основы буржуазной идеологии предопределяют уклон в сторону индивидуального представительства, надо выявить, какова та экономическая почва, на которой вырастает указанная идеология и которая обуславливает неизменность этого фундамента всех буржуазных избирательных систем. Этого последнего шага однако не в силах сделать буржуазные исследователи, — его делает лишь марксистская мысль.

Подводя итоги сказанному относительно природы избирательного права, мы приходим к выводу, что социальное содержание избирательных систем, т.-е. нашедшая свое выражение в избирательном законе доля участия различных классов и групп в образовании представительных органов государства, дается классовой борьбой, общий же тип построения представительства, на ряду с иными идеологическими надстройками, предопределяется господствующим экономическим укладом.

Установив эти исходные положения, мы можем теперь подойти к основной нашей задаче — анализу советского избирательного права.

Намечая план этого исследования, необходимо прежде всего иметь в виду, что избирательное право любой страны представляет собой сложный комплекс норм, регулирующих отдельные группы правоотношений, разнообразных по содержанию, но связанных единством социальной цели. Эти отдельные правовые институты, образующие составные элементы избирательной системы, находятся в постоянном взаимодействии друг с другом, что ведет к известной координации тех юридических принципов, которые лежат в их основе. В виду этого, для того, чтобы познать избирательную систему в *целом,* необходимо предварительно выделить и проанализировать отдельные ее элементы, и до тех пор, пока не будет проделана эта подготовительная работа, невозможны никакие выводы относительно общей природы и характера этой системы.

Каковы же те основные элементы, анализ которых позволяет познать избирательную систему в целом?

---

[1] Мейер — цит. соч., т. II, стр. 18; см. также Гессен — «Основы конституционного права», изд. 2-е, 1918 г., стр. 193.

Обращаясь за решением этого вопроса к науке государственного права, мы видим, что некоторые исследователи в целях раскрытия содержания избирательных систем дают анализ целого ряда проблем, имеющих отношение к избирательному праву и технике выборов, но без попытки свести все эти многочисленные элементы к какому-нибудь единству или хотя бы выделить основные — от второстепенных и технических.

Так поступает, например, Мейер.[1] Вот точный перечень наименований глав его книги, посвященной анализу избирательного права: 1. Активное избирательное право; 2. Избираемость; 3. Вознаграждение депутатов; 4. Прямые и степенные выборы; 5. Форма подачи голосов; 6. Избирательные округа; 7. Порядок производства выборов; 8. Большинство; 9. Представительство меньшинства и пропорциональные выборы; 10. Выборная повинность; 11. Принятие избрания; 12. Выборы заместителей и дополнительные выборы; 13. Срок избрания, и 14. Списки избирателей.

Достаточно просмотреть этот перечень, чтобы бросилась в глаза полная произвольность выбора частных проблем и порядка их расположения. Такой подход к вопросу оставляет такое же чувство неудовлетворенности, как и разобранный нами выше прием использования для научно-исследовательских целей политического лозунга демократии — всеобщего, равного, прямого и тайного избирательного права.

Не находя удовлетворительного ответа в науке государственного права, мы приходим к необходимости самостоятельного установления основных элементов избирательной системы.

Такими элементами с нашей точки зрения являются вопросы: 1) о круге избирателей; 2) об избирательных единицах; 3) о распределении депутатских мандатов; 4) о взаимоотношениях депутатов и избирателей, и, наконец, 5) о порядке проведения выборов.

Перечисленные частные проблемы представляют основные организационные узлы в том сложном сплетении норм, которое являет собой избирательная система. Достаточно знать, на основе каких принципов они разрешаются, чтобы получить четкую научную характеристику избирательной системы.

Огромным преимуществом этой характеристики по сравнению с теми результатами, которые дает применение в качестве научного критерия формулы всеобщего, равного, прямого и тайного избирательного права, является то, что мы получаем не оценку избирательной системы, основанную на констатировании ее большего или меньшего приближения к демократическому идеалу, а объективный перечень конструктивных элементов и организационных принципов, лежащих в ее основе. К тому же, в то время, как четырехчленная формула приложима лишь к буржуазным избирательным системам, данная нами выше схема может служить

---

[1] Мейер — цит. соч.

целям анализа, как буржуазных, так средневековых и, наконец, советских избирательных систем.

Не пытаясь на основе этой схемы дать общую классификацию избирательных систем, так как ближайшей задачей настоящей книги является анализ *советского* избирательного права, мы позволим себе в дальнейшем при установлении краеугольных камней советской избирательной системы вкратце указать способы разрешения рассматриваемых организационных проблем в буржуазных избирательных системах.

Первым этапом нашего исследования будет проблема определения круга избирателей.

II.

КРУГ ИЗБИРАТЕЛЕЙ.

«Пролетарская демократия, одной из форм которой является Советская власть, дала невиданное в мире развитие и расширение демократии именно для гигантского большинства населения, для эксплоатируемых и трудящихся».

Ленин.

В конституциях или избирательных законах всех современных государств мы неизменно находим особые законодательные определения, устанавливающие ряд требований, которым должен отвечать гражданин, претендующий на звание избирателя.

Больший или меньший объем этих требований определяет внешние границы избирательного корпуса или круга граждан, допускаемых к участию в выборах.

Не задаваясь целью обозреть все многообразие ограничительных условий или цензов, которые до сего времени выполняли и выполняют роль преград, баррикадирующих для тех или иных групп населения доступ в избирательные помещения, ограничимся выявлением основных тенденций буржуазного законодательства в области определения границ круга избирателей.

В исторической перспективе явственно вырисовываются три типа избирательных систем: соответствующая периоду явной диктатуры буржуазии — система открытого классового ценза, далее система ограниченного избирательного права, построенная на основе скрытого имущественного ценза, и, наконец, система формально-всеобщего избирательного права.

В своей последовательной смене системы эти воспроизводят основные этапы развития буржуазной государственности, эволюционировавшей от явной диктатуры буржуазии все к более и более скрытой ее форме. Переход от одного типа избирательных систем к другому неизменно знаменует изменение удельного веса отдельных классов и в частности, поскольку развитие совершается в сторону перехода от систем явного или скрытого имущественного ценза к всеобщему избирательному праву, — отражает растущую социальную мощь пролетариата.

Имея в качестве базы определенное соотношение между классами, избирательная система вместе с тем отражает всю идеологию эпохи.

Так, для периода господства открыто-классовых избирательных систем характерны воззрения, разделявшиеся значительной частью третьего сословия в эпоху великой французской революции, и нашедшие яркое отображение в словах Дидро — «собственность делает гражданином», или речах Ройе-Коллара, неизменно проводившего ту мысль, что только при господстве среднего класса все интересы могут найти свое естественное удовлетворение, так как выше этого класса есть только потребность во властвовании, а ниже — привычка к зависимости и потребность в ней и вследствие этого полная неспособность к общественным функциям.

Объективируя указанные воззрения в правовых нормах, господствующая буржуазия естественно пришла к установлению серии избирательных цензов. Наиболее распространенными среди них являлись: ценз недвижимости, т.-е. требование, чтобы избиратель обладал определенной величины земельным участком, ценз движимости, сводившийся к необходимости владения установленным минимальным капиталом, и налоговый ценз, заключавший в себе требование уплаты гражданином определенной суммы прямых налогов.

На смену избирательным системам, построенным на основе указанных видов открыто-классовых цензов с углублением и развитием буржуазных отношений и обострением классовых антагонизмов, являются системы, построенные на основе скрытого имущественного ценза.

От избирателя при господстве этих систем уже не требуется владения недвижимостью или капиталом. Взамен этого устанавливается, что гражданин, чтобы быть избирателем, должен обладать известным образованием или прожить в избирательном округе не менее определенного срока, например, 6 месяцев или года. Устанавливая подобные цензы, буржуазия стремится придать им всю видимость политической целесообразности. Так ее идеологи не устают доказывать, что известный культурный минимум является необходимым условием для успешности осуществления функций управления государством, и далее, что лишь тот гражданин может быть признан надежным судьей в общегосударственных вопросах, который путем более или менее продолжительного проживания в какой-либо части страны основательно ознакомился с местными интересами и нуждами.

В настоящее время нам нет уже надобности разоблачать классовую подоплеку рассматриваемых цензов и логическую несостоятельность выдвинутых в их защиту доводов: то и другое блестяще выполнено рядом новейших буржуазных государствоведов, правда не ранее того времени, когда все эти цензы, перестав

удовлетворять потребностям господствующего класса, были, за ненадобностью, сданы в архив истории. У тех же буржуазных государствоведов мы находим и цифровые данные относительно результатов действия различного рода цензов. Ограничимся одним примером: законом 31 мая 1849 года во Франции продолжительность предварительного водворения в округе, как условие внесения в избирательные списки, была удлинена с 6-ти месяцев до 3-х лет. Результатом этого мероприятия было уменьшение числа избирателей с 9.600.000 до 6.800,000, т.-е. почти на одну треть; при этом можно безошибочно утверждать, что под это сокращение в первую голову подпали наименее обеспеченные трудовые классы.

Если к столь ощутимым результатам приводит действие одного лишь ценза оседлости, то легко себе представить, к каким последствиям должно приводить одновременное действие нескольких цензов. Для иллюстрации тех крайностей, до которых тут может доходить дело, достаточно указать, что общее число избирателей во всей Франции в эпоху реставрации при 30 миллионах населения едва доходило до 200 тысяч человек. [1]

Не довольствуясь установлением общих для всех граждан избирательных цензов, целый ряд конституций устанавливает в пределах избирательного корпуса дополнительные ограничения для тех граждан, которые выдвигаются в качестве кандидатов в депутаты. На этом основано искусственное различие между активным и пассивным избирательным правом, т.-е. полномочием выбирать и правом быть избранным.

Интересной особенностью только что отмеченного вида ограничений является то, что они подчас переживают соответствующие цензы, установленные в области активного избирательного права. В качестве примера можно сослаться на одну из новейших конституций — Основной Закон Сербо-Хорвато-Словенской Республики, утвержденный 28 июня 1921 года: в то время, как право избирать предоставляется всем достигшим 21 года гражданам, от кандидатов в депутаты требуется:

1) чтобы они были уроженцами страны или натурализованными гражданами, прожившими в стране не менее 10 лет;

2) имели не менее 30 лет от роду;

3) умели читать и писать. [2]

Констатируя указанное переживание скрытого имущественного ценза, сохраняющегося в ряде новейших конституций, следует, однако, отметить, что наличность каких-либо специальных ограничений круга избирателей, кроме требования определенного возраста, душевного здоровья, неопороченности по суду и несо-

---

[1] Лазаревский — «Русское государственное право», т. I, 1913 г., стр. 158.

[2] Конституция Сербо-Хорвато-Словении, ст. 70 и 72.

стояния на военной службе является в настоящее время все же лишь исключением. Господствующей в наши дни безусловно является система всеобщего избирательного права, как активного, так и пассивного.

Установление этой системы, как ярко о том свидетельствует история XIX века, далось пролетариату лишь ценой длительной и кровавой борьбы. Упорство, которое проявила буржуазия в отстаивании системы цензового избирательного права, свидетельствует, что она испытывала в тот период смертельный страх перед всеобщим избирательным правом. Однако, уже на другой день после достигнутой рабочим классом победы, буржуазия получила возможность быстро и радикально излечиться от своих неосновательных опасений.

«Опыт неопровержимо свидетельствует», читаем мы в известном курсе профессора Гессена, «что в условиях современной действительности всеобщее избирательное право отнюдь не приводит к суверенному господству большинства. И в демократических странах капитализм, духовная культура, профессиональная (бюрократическая) опытность остаются факторами огромного (мы бы сказали: решающего. *С. Б.)* политического значения»[1]. Заметим, что цитированные слова принадлежат не какому-нибудь пылкому социалисту, а профессору-кадету, и что его мнение разделяется целым рядом современных представителей буржуазной науки.

От этих признаний совсем не далеко до истин, установленных основоположниками марксизма еще полвека тому назад:

«Демократическая республика категорически отвергает распределение политических прав по величине имущества, но пока на деле тем сильнее сказывается могущество богатства. Оно сказывается, с одной стороны, в форме чиновнического взяточничества, чему Америка представляет классический пример, с другой стороны — в форме союза между правительством и биржей».[2]

К этой характеристике всеобщего избирательного права, данной Энгельсом, В. И. Ленин в своей книге «Государство и Революция» прибавляет: «В настоящее время империализм и господство банков «развили» оба эти способа отстаивать и проводить в жизнь всевластие богатства в каких угодно демократических республиках до необыкновенного искусства... Демократическая республика есть наилучшая возможная оболочка капитализма и потому капитал, овладев... этой наилучшей оболочкой, обосновывает свою власть настолько надежно, настолько верно, что *никакая* смена ни лиц, ни учреждений, ни партий буржуазной демократической республики не колеблет этой власти».[3]

---

[1] Гессен — Цит. соч., стр. 224.

[2] Энгельс — «Происхождение семьи, частной собственности и государства». Госиздат. Птгр., 1920 г., стр. 74.

[3] Ленин — «Государство и Революция». Изд. «Коммунист», 1919 г., стр. 21—22.

Отмеченное явление находит свое исчерпывающее объяснение в неизменности основ капиталистического строя, т.-е. сохранении в руках буржуазии всей массы средств производства, в фактически монопольном распоряжении ею же государственной машиной и открывающейся для имущих классов, в связи с тем, возможности мощного экономического и идеологического воздействия на эксплоатируемые классы.

Если печать, школа и церковь служат при этом господствующему классу опорными базами, то буржуазные политические партии являются, по образному выражению Брайса, паром, двигающим машину.

Как ярко показал ряд новейших исследований, возникновение современных больших и организованных политических партий непосредственно связано с крупными реформами в области демократизации избирательного права.[1]

Побудительным мотивом к организации партий явилась необходимость массового уловления голосов избирателей.

Вызванные к жизни потребностью господствующего класса удержать, при формальном допущении к выборам всех граждан, реальную власть в руках немногих, буржуазные политические партии превращаются в дальнейшем в одну из важнейших частей государственного аппарата, оказывающую сильнейшее влияние на общее направление государственной деятельности. В отличие от других государственных органов конструкция и функции политических партий, однако, не фиксируются в конституциях. Обстоятельство, это, далекое от того, чтобы оказать какое-либо влияние на реальное значение последних привело, однако, к тому, что политические партии в гораздо меньшей мере привлекали к себе внимание исследователей, чем, например, Палаты или Кабинет.

Между тем, современная действительность на каждом шагу убеждает, что именно партии представляют те источники энергии, которые сообщают движение и предопределяют направление деятельности центральных и местных государственных органов. Совершенно правы, поэтому, те исследователи, которые указывают, что строй современных буржуазных демократий в такой же мере может быть назван парламентарным, как и партийным.

Профессор Магазинер, развивая вслед за Брайсом и некоторыми другими эту мысль, пишет: «Партии своей могущественной организованной силой производят часто сильнейшее давление на парламент и, обычно, диктуют ему его решения, ибо и законы ведь являются ничем иным, как результатом соглашения между главными партиями в стране или парламенте».[2]

Это указание, по существу, относится к периоду, предшествующему пронесшимся на наших глазах политическим бурям. Совре-

---

[1] См. Ostrogorsky — «La democratie et l'organisation des parties politiques».

[2] Магазинер — «Лекции по государственному праву». П. 1919 г., стр. 166.

менность, в лице выступивших на политическую сцену после мировой войны фашистских организаций, показывает, что политические партии, не довольствуясь проявлением своего влияния через посредство парламентов, начинают, пренебрегая юридической фикцией, непосредственно и открыто оказывать давление на правительство.

Вскормленные тучной нивой финансового капитализма, фашистские клики не только находят со стороны органов охраны законности и порядка защиту от ответственности за совершаемые ими преступления и бесчинства, но и открыто диктуют буржуазному правительству свою волю, выявляя при этом свое полное пренебрежение к закону и парламентам. Совершенно прав по этому П. И. Стучка, когда говорит, что «власть безусловно реальная в классовом обществе — это партия». [1]

Но в чем источник силы этих организаций, о которых молчат конституции и не упоминают законы? Достаточно задать этот вопрос, чтобы ответ на него был ясен. Политические партии представляют собою организованный актив класса или части класса. Путем естественного отбора в рядах партии задерживаются все наиболее ярко выраженные представители класса и привлекаются все наиболее образованные, одаренные и энергичные элементы из окружающей среды. Однако, даже богатая личными силами партия совершенно бессильна, если она не сумеет спаять и организовать их. Таким образом, в организованности лежит тайна могущества политических партий. Выражая это в математических формулах, можно сказать, что сила политических партий прямо пропорциональна прочности их внутренней спайки и распыленности вне партии стоящей массы. При наличии обоих условий, энергия политических партий по своей стремительности подобна вихрю, отбрасывающему назад все ему сопротивляющееся. В периоды острых политических потрясений, а вне их, в периоды предвыборных кампаний, с особенной ясностью обнаруживается подлинная природа политических партий. Если ко всему государственному аппарату в целом приложимо сравнение с машиной, то к политическим партиям в такой же мере применимо сравнение с двигателем внутреннего сгорания или мотором. Подобно последним, политические партии являются живыми источниками энергии и собщают движение всем частям госаппарата. Выделяя из своей среды определенный актив, придавая ему структуру политической партии, господствующий класс удесятеряет свою реальную мощь и получает возможность приложить ее к любой сфере общественной жизни.

Но может возникнуть вопрос, почему массовые партийные организации не сложились прежде всего в среде многомиллионных эксплоатируемых классов, которые сама жизнь толкала в сторону

---

[1] Стучка — «Учение о государстве и Конституция РСФСР». М. 1923, изд. 2-е, стр. 220.

создания коллективов, и которые могли бы одной своей грозной численностью подавить организации имущих классов. Причина этого кроется, как в обще-экономических и политических условиях, в которые ставит подчиненные классы господствующая буржуазия, так и в тех неисчислимых преимуществах, которые закрепляет за собой буржуазия, благодаря сосредоточению в ее руках капитала, политической власти и монополии образования. Все указанные обстоятельства, естественно, повели к длительному господству буржуазных политических партий и в сильнейшей мере затормозили рост массовых рабочих политических организаций.

Буржуазия широко использовала выгоды этого положения и сумела даже завлечь в свои организации некоторые слои рабочего класса.

При наличии экономического преобладания и фактического распоряжения государственной машиной, пользование мощной силой политических партий дало возможность господствующей буржуазии не опасаться неблагоприятных последствий установления всеобщего избирательного права. Более того, буржуазия сумела превратить последнее из оружия, направленного против всевластия капитала, в могучее средство упрочения его господства. Поддерживая и укрепляя в массах спасительную для буржуазии иллюзию в том, что у государственного руля стоят те, которых выдвинула путем свободного голосования сама народная масса, всеобщее избирательное право действует на подобие клапана, дающего выход нарастающей революционной энергии масс, предохраняющего от взрыва всю государственную машину.

Это не означает, однако, что всеобщее избирательное право должно расцениваться нами исключительно, как условие, задерживающее развитие классовой борьбы. Наоборот, как ярко выявил В. И. Ленин в своей работе «Государство и Революция»:

«Демократия имеет громадное значение в борьбе рабочего класса против капиталистов за свое освобождение... Она означает формальное признание равенства между гражданами, равного права всех на определение устройства государства и управления им. А это в свою очередь связано с тем, что на известной ступени развития демократии она... сплачивает революционный против капитализма класс — пролетариат», так как «более широкая, более свободная, более открытая форма классовой борьбы и классового угнетения дает пролетариату гигантское облегчение в борьбе за уничтожение классов вообще».[1]

Таким образом, с этой точки зрения, но вместе с тем только с этой точки зрения, всеобщее избирательное право представляет известную ценность. Сплачивая пролетариат, оно облегчает ему победу, дает «возможность разбить, сломать вдребезги, стереть

---

[1] Ленин — указ. соч., стр. 125—126; 102.

с лица земли буржуазную, хотя бы и республикански-буржуазную, государственную машину». [1]

Дав общую оценку института всеобщего избирательного права, вглядимся внимательнее в то содержание, которое вкладывается законодателями в это понятие.

Если мы обратимся к буржуазным государствоведам, то найдем у большинства из них указание, что всеобщее избирательное право означает признание за каждым взрослым, душевно-здоровым и неопороченным по суду гражданином право избирать и быть выбранным или, иначе, право участвовать в управлении государством. Однако, ближайшее рассмотрение буржуазных конституций и избирательных законов показывает, что всеобщность избирательной системы является весьма условной.

Самые демократические законодательства сплошь и рядом требуют от избирателя, кроме достижения известного возраста, душевного здоровья и неопороченности по суду, удовлетворения и ряда других условий, либо проявляют стремление к необычайному расширению толкования отдельных требований, входящих в состав «естественного ценза». Последняя тенденция особенно ясно выявляется в отношении избирательного возраста.

Под видом устранения от выборов политически незрелого элемента, буржуазия проводит, явно насилуя природу вещей, определенную классовую политику: на основании закона объявляются политически недееспособными 24-х и даже 29-летние граждане, в то время, как в условиях современной капиталистической действительности трудящееся население городов и сел уже 15 — 16 лет, если не раньше, вынуждено собственным трудом зарабатывать свой хлеб, самостоятельно пробивая себе дорогу в жизни. Даже буржуазные государствоведы, например, из отечественных—Г е с с е н, внуждены признать, что «повышая возрастной ценз, законодатель руководствуется тенденциями консервативного свойства. «С одной стороны, он исходит из того убеждения, что возраст умеряющим образом действует на политические убеждения человека, с другой, он рассчитывает на воспитательное и дисциплинирующее влияние военной службы». [2]

Только организованное давление со стороны рабочего класса не позволяет буржуазии пойти слишком далеко по пути отодвигания возрастного ценза. В результате скрещивающихся влияний возрастной ценз в большинстве современных конституций установлен на грани 21 года. Отклонения от этой средней нормы в сторону понижения возрастного ценза встречаются крайне редко, [3]

---

[1] Т а м ж е, стр. 126.

[2] Г е с с е н — цит. соч., стр. 264.

[3] Турецкая Конституция, под явным влиянием советской, устанавливает 18-летний возрастной ценз, но лишь для активного избирательного права; 20-летний ценз имеем в Швейцарии, Эстонии, Германии и Австрии (для активного избирательного права).

зато обратные случаи, особенно в отношении предельного возраста для пользования пассивным избирательным правом, достаточно часты. Вот несколько примеров из новейших конституций: в демократических Литве и Австрии: пассивным избирательным правом пользуются лишь лица достигшие 24-х лет, в Румынии — лица, имеющие 25 лет от роду, а в Чехо-Словацкой и Сербо-Хорвато-Словенской Республиках лишь 30-тилетние граждане.[1]

Не менее показательны примеры искусственного расширения ценза неопороченности по суду. В целом ряде избирательных систем ценз этот толкуется в смысле чисто механического устранения от выборов всех лиц, привлеченных к ответственности по определенным преступлениям независимо от того, к какому наказанию они приговорены судом. Самое лишение избирательных прав при этом нередко оказывается бессрочным. Указанный порядок ведет к лишению политических прав на вечные времена лиц, признанных судом, входившим в индивидуальную оценку их деяния, заслуживающими лишь самого легкого наказания, и поэтому ни в какой мере не могущих быть признанными элементом, абсолютно неспособным к несению общественных функций.

Кроме того, даже в самых демократических из избирательных систем, устраняются от выборов подследственные и состоящие под судом, в отношении которых приговор еще не состоялся.

Кроме указанного расширения объема действия возрастного ценза и ограничения в силу опороченности по суду, в системах так называемого «всеобщего» избирательного права мы находим указания на ряд дополнительных требований, которым должен отвечать избиратель, и которые не могут быть рассматриваемы иначе, как скрытое возвращение к системе ограниченного избирательного права. Такими дополнительными ограничениями является прежде всего ценз оседлости. Последний во Франции при выборах в палату депутатов установлен в размере 6-ти месяцев, при чем, однако, срок этот в связи с техникой составления избирательных списков на практике увеличивается до года и даже больше. Нет никаких сомнений, что под действие этого ценза подпадают в подавляющем большинстве наименее обеспеченные слои рабочего класса, вынужденные в поисках работы постоянно менять местожительство. Благодаря маленькой оговорке в законе весь этот «беспокойный» элемент чисто автоматически устраняется от выборов, не будучи включаем в избирательные списки. Официально это объясняется, разумеется, техникой составления списков, которую буржуазия, столь изобретательная в других случаях, в данном отношении оказывается бессильной усовершенствовать, на деле же диктуется классовыми интересами имущих.

---

[1] См. Дурденевский — «Послевоенные конституции Запада». Гиз. 1924 г.

Сходными мотивами вызывается устранение от выборов лиц, пользующихся общественной благотворительностью. Совершенно очевидно, что при помощи введения этого последнего ценза имеется в виду удалить от избирательных урн безработный и нетрудоспособный элемент, в большинстве случаев озлобленный тем, что ему приходится жить на те жалкие подачки, которые дает ему буржуазная общественность.

Поразительное по своей наивности обоснование дает разбираемому цензу в своей классической работе по избирательному праву Мейер: — «причину этого рода ограничений следует искать не в каком-либо проступке данного лица, потому что бедность и нужда в помощи могут (!) быть и вполне без вины... Это ограничение вызвано скорее тем соображением, что лица, не имеющие возможности прокормить себя, должны находиться в зависимости от других».[1] Будучи логичным, Георг Мейер должен был бы прийти к требованию устранения от выборов всех рабочих и служащих, так как и они «находятся в зависимости от других лиц». Еще более поразительно то, что Г. Мейер боится за «давление» со стороны «благодетелей» на волю опекаемых, хотя казалось бы, с точки зрения демократической доктрины, тайное голосование является достаточной гарантией неискаженного свободного выявления воли экономически обездоленных классов.

Иными, более сложными мотивами диктуется в буржуазных избирательных системах устранение от выборов женщин и военнослужащих.

Здесь законодателем руководят не столько соображения о желательном подборе избирательного корпуса, сколько посторонние выборам мотивы о желательности сохранения в неприкосновенности уклада буржуазной семьи и строя армии. Буржуазные лозунги — «политика — не женское дело», и «армия вне политики»—скрывают за собой сознание господствующим классом того факта, что только политическое невежество женщин и одурманивающая атмосфера казарм способны выращивать такие социальные типы, как женщину, интересы которой не выходят за порог ее дома, и солдата, без мысли о протесте идущего усмирять железом и кровью своих братьев на фабриках и в селах, восстающих против гнета капиталистов и помещиков. Если в отношении женщин господствующей буржуазии в ряде стран пришлось в последние годы итти на уступки, открывая перед нею двери муниципалитетов и парламентов, то в отношении солдат армии и флота ей все еще удается удерживаться на старых позициях.

Последней категорией лиц, устраняемых от выборов при системе всеобщего избирательного права, являются иностранные граждане, проживающие в данной стране.

---

[1] Мейер — цит. соч., т. II, стр. 39.

В области лишения политических прав этой группы сказывается присущая буржуазии национальная исключительность. «Франция для французов», «Англия для англичан» с уверенностью возглашает буржуазия, всемерно стремясь резче отгородить «своего» от «чужого».

Интересно сопоставить с только что перечисленными многообразными категориями лиц, признаваемых политически недееспособными при буржуазно-демократическом строе, разряды лиц, устраняемых от выборов советским правом. Оставляя пока в стороне трудовой и политический цензы, о чем речь будет дальше, таковыми являются следующие категории граждан: а) лица, не достигшие 18 лет, 2) лица, признанные в установленном порядке душевно-больными и состоящие под опекой и 3) наконец, осужденные за корыстные и порочащие преступления на срок, указаннный законом или судебным приговором.

Из этого перечисления видно, что установленные советским правом ограничения носят временный или условный характер. Безусловных ограничений, которые все еще не исчезли в буржуазном праве, в роде ограничения по полу, советское право не знает вовсе.

Точно так же совершенно неизвестны советскому праву ограничения, связанные с оседлостью, состоянием на военной службе и иностранным гражданством. Таким образом, если можно наметить известную линию совпадения между ограничениями, устанавливаемыми советским правом, и ограничениями, известными праву буржуазному, то таковыми являются лишь те случаи, где причиной недопущения к выборам служит предполагаемый дефект в воле избирателя. Да и тут сходство, при ближайшем рассмотрении, оказывается чисто внешним. Это относится прежде всего к тому возрасту, к которому приурочивается пользование избирательном правом: тогда как для буржуазного права обычна возрастная норма в 21 год, советское право требует достижения гражданами всего лишь 18-тилетнего возраста.[1] Результатом этого является не только значительное расширение круга избирателей, но, что еще важнее, обогащение избирательного корпуса молодыми элементами, неизменно полными революционной энергии и самоотверженности, которые именно в силу этих своих качеств и держатся под спудом при господстве буржуазных избирательных систем.

Такую же позицию, как по отношению к несовершеннолетним, занимает советское право и по отношению к осужденным.

[1] Ряд Советских конституций при этом еще специально оговаривает возможность понижения указанного возрастного ценза; примечание 1-е к ст. 20 Основного закона УССР и примечание 1-е к ст. 79 Конституции Азербайджана содержат указания на то, что местные советы, с утверждения центральной власти, могут понижать установленную возрастную норму. Такое указание содержала и Конституция РСФСР, утвержденная V Всероссийским Съездом Советов.

Конституции РСФСР, УССР и БССР устанавливают, что поражение прав применяется лишь к осужденным за корыстные и порочащие преступления, при чем срок лишения пользования избирательным правом должен быть определен законом или судебным приговором. В развитие последнего положения, Уголовный Кодекс РСФСР (ст. 40) устанавливает, что срок поражения прав не может превышать 5-ти лет. В дополнение к этому указывается, что поражение прав назначается судом как дополнительное наказание, если суд признает осужденного опороченным по суду (ст. 42). Из этого видно, что закон не связывает безусловно лишения избирательных прав с какими-либо преступлениями, обязывая лишь суд ставить вопрос о поражении прав при присуждении граждан к году лишения свободы или иному более тяжкому наказанию.

Сравнивая эту постановку вопроса с тем, что мы имеем в других системах, например, законом о выборах в Думу, каковым устанавливался чисто механический порядок [1] лишения активного и пассивного избирательного права, при чем последнее являлось бессрочным, мы видим, что пределы рассматриваемого ограничения в советском праве чрезвычайно узки и вместе гибки, так как допускают широкую индивидуализацию. [2]

Сделанное сопоставление и то обстоятельство, что в советских республиках избирательное право не зависит от пола, вероисповедания, расы, национальности, оседлости, состояния на военной службе и, наконец, даже подданства, позволяет нам рассматривать советскую избирательную систему, как наиболее демократическую, поскольку дело идет об однородных с буржуазным избирательным правом ограничениях.

Но, как известно, советское избирательное право, кроме рассмотренных нами общих изъятий из принципа всеобщности, устанавливает еще некоторые специфические ограничения, не известные буржуазному праву, которые и служат обычно объектом нападок на советскую систему, как со стороны «чистых» демократов, так и «социалистов» в духе Каутского.

---

[1] Последний состоял в том, что приговор, вынесенный за перечисленные в законах преступления или же преступления, влекущие за собой в качестве максимального наказания лишение или ограничение прав или увольнение со службы, автоматически влек за собой пожизненное лишение избирательных прав.

[2] Менее определенно, чем в отношении осужденных, стоит вопрос о подследственных. Из буквального текста конституций и избирательных инструкций Союзных Республик неоспоримо вытекает, что от участия в выборах могут устраняться лишь лица, в отношении которых приговор суда вступил уже в законную силу. Местная практика пошла, однако, по другому пути. Подследственные почти повсеместно вносятся в списки лиц, лишенных избирательных прав. Нередки даже случаи кассации выборов из-за избрания лица, состоящего под следствием. Избирательная инструкция Азербайджана 1924 г. легализирует эту практику, включая подследственных лиц в число лишенных избирательных прав (п. «б», ст. 5 Инструкции).

Таковыми являются *трудовой и политический цензы,* впервые точно фиксированные в конституции РСФСР 10 июля 1918 года, и вслед затем сделавшиеся общим достоянием Основных Законов всех Советских Республик.

Переходя к анализу этих ограничений, необходимо прежде всего отметить, что они ни в какой мере не являются произвольными. Наоборот, указанные изъятия с такой же необходимостью вытекают из классовой природы советской власти, как и рассмотренные выше допущения, заставившие говорить о беспримерном демократизме, свойственном советской системе. Таким образом, один и тот же факт — то обстоятельство, что советский строй обеспечивает господство и закрепляет государственную власть за трудящимися — приводит, в одном отношении, к необычайному расширению границ круга избирателей, в другом — заставляет суживать эти границы.

Причиной устранения от голосования в этом последнем случае является или признак социальный, то-есть принадлежность гражданина к известному классу, или признак политический — доказанная на деле или предполагаемая, в силу выполнения данным гражданином прежде или теперь определенных общественных функций,— враждебность социалистической революции.

Остановимся на первом из отмеченных нами сейчас видов ограничений. Пользование избирательным правом обусловлено в Советских Республиках наличием трудового ценза. Сущность последнего определялась в конституции РСФСР, принятой V Всероссийским Съездом Советов, статьями: 7, 10, 20, 64 и 65, каковым в действующей Конституции РСФСР, принятой XII Всероссийским Съездом Советов, соответствуют статьи: 2, 11, 68 и 69; в конституции УССР тем же вопросам посвящены ст. ст. 20 и 21; в конституции БССР 1919 г. общее обоснование ценза труда дают статьи 3 и 5; трудовой ценз, далее, определяется в статьях 79 и 80 Основного Закона Азербайджана в статьях 70 и 71 конституции Армении 1922 г. и, наконец, в 98 и 99 статьях конституции Грузии.

Для установления существа трудового ценза обратимся прежде всего к «первоисточнику» — Конституции РСФСР, утвержденной 10 июля 1918 года. Статьи 7 и 10 названной Конституции дают принципиальное обоснование трудового ценза: «. . . в момент решительной борьбы пролетариата с его эксплоататорами», — гласит ст. 7 — «эксплоататорам не может быть места ни в одном из органов власти. Власть должна принадлежать целиком и исключительно трудящимся массам и их полномочному представительству, Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов»; той же мыслью проникнута и ст. 10: «вся власть в пределах РСФСР принадлежит всецело рабочему населению страны».

Далее ст.ст. 64 и 65 раздела IV Конституции РСФСР 1918 г., посвященного активному и пассивному избирательному праву, и отвечающие им в действующей Конституции ст.ст. 68 и 69

Основного Закона, дают подробный перечень категорий лиц, как пользующихся, так и не пользующихся избирательным правом; к первым отнесены граждане, добывающие средства к жизни производительным и общественно-полезным трудом; далее, лица, занятые домашним хозяйством, обеспечивающим для первых возможность производительного труда; крестьяне, не пользующиеся наемным трудом с целью извлечения прибыли; красноармейцы и моряки; инвалиды труда и революционной войны и, наконец, иностранцы, прибывшие РСФСР для трудовых занятий.[1]

К лишенным избирательного права относятся лица, хотя бы и принадлежащие к одной из вышеприведенных категорий, но прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли, живущие на нетрудовой доход или являющиеся частными торговцами и коммерческими посредниками.

Трудно преувеличить принципиальное значение, которое имеют только что приведенные статьи. Можно с уверенностью сказать, что они ложатся гранью между старым миром с его формальным равенством и всеобщностью, и миром новым, стремящимся перейти от фиктивного к действительному равенству и всеобщности.

Переходя к ближайшему анализу трудового ценза, мы прежде всего должны отметить, что по своему назначению трудовой ценз есть нечто временное и условное. Корни его упираются в конкретные исторические условия развития гражданской войны. Вот как выявляет необходимость трудового ценза идеолог советского строя В. И. Ленин: — «никогда эксплоататоры не подчиняются решению большинства эксплоатируемых, не использовав в последней и отчаянной битве, в ряде битв, своего преимущества. Переход от капитализма к коммунизму есть целая историческая эпоха. Пока она не закончилась, у эксплоататоров неизбежно остается надежда на реставрацию, а эта *надежда* превращается в *попытки* реставрации. И после первого серьезного поражения свергнутые эксплоататоры, которые не ожидали своего свержения, не верили в него, не допускали мысли о нем, с удесятеренной энергией, с бешеной страстью, с ненавистью, возросшей во сто крат, бросаются в бой за возвращение отнятого «рая»... А за эксплоататорами-капиталистами тянется широкая масса мелкой буржуазии...»

Хотя указанная политическая ситуация, неизбежная в эпоху решительных схваток борющихся классов, с очевидностью говорит за необходимость «ущемления» буржуазии после победы пролетариата, когда бы последняя ни была одержана, В. И. Ленин отказывается догматизировать опыт русской революции и пишет: «лишение буржуазии избирательных прав не составляет обязательного и необходимого признака диктатуры пролетариата;

[1] Ст. 20 Конституции РСФСР 10 июля 1918 г. и соответствующая ей ст. 11 действующей Конституции РСФСР.

было бы ошибкой заранее ручаться, что грядущие революции в Европе непременно дадут, все или большинство, ограничения избирательного права». В этих словах сказался осторожный в выводах и всегда идущий от конкретного к общему ум Владимира Ильича. Но сознание мирового значения русской революции и трезвое чутье политика заставляют его тотчас прибавить. «Это может быть так. После войны и опыта русской революции это, вероятно, будет так». [1]

Последнее положение и должно быть нами взято за исходный пункт при оценке трудового ценза. Последний необходим лишь там и постольку, поскольку поверженная буржуазия сохраняет хотя бы в потенции известную социальную мощь.



По мере изживания остатков буржуазного строя, действие его должно постепенно сводиться на-нет. С другой стороны, ценз этот является одинаково необходимым как в период гражданской войны, непосредственно следующий за переходом власти в руки пролетариата, так и в эпоху государственного капитализма. В обоих случаях трудовой ценз призван защищать органы пролетарской диктатуры от проникновения инородного элемента — и потому одинаково необходим. Представляя собой, таким образом, в высокой степени целесообразное средство защиты чистоты классового состава пролетарских органов власти, трудовой ценз никем и никогда не был измышлен, а естественно возник в процессе пролетарской борьбы, в силу того, что вся полнота власти оказалась в руках тех учреждений, в которых был представлен исключительно пролетарский и крестьянский элемент. Знаменитые ст.ст. 64 и 65 Конституции РСФСР 10 июля 1918 г. таким образом лишь закрепили тот порядок выборов в советы, который фактически имел место не только перед Октябрьской Революцией, но и в 1905 году.

В статье т. Троцкого, которой начинается книга «История Совета Рабочих Депутатов города С.-Петербурга», вышедшая в 1906 году, мы встречаем не только констатирование, но и защиту трудового ценза: «однородность классового состава устраняла трения в совете и делала его способным к революционной инициативе. . . Буржуазные депутаты могли сделать его многочисленнее, но они были абсолютно неспособными сделать его сильнее». [2]

В отношении установления ценза труда в послеоктябрьскую эпоху т. Ленин писал: «большевики задолго до октября выставившие лозунг диктатуры, не говорили заранее о лишении эксплоататоров избирательных прав. *Эта* составная часть диктатуры явилась в свет не «по плану» какой-либо партии, а *выросла* сама собой в ходе борьбы. Буржуазия еще при господстве в Советах меньшевиков (соглашателей с буржуазией) сама отделила себя от

---

[1] Ленин — Собрание сочинений, т. XV, стр. 467, 483, 469.
[2] Названное сочинение, стр. 19—20.

Советов, бойкотировала их, противопоставляла себя им, интриговала против них». [1]

То обстоятельство, что трудовой ценз не измышлен законодателем, а создан самой жизнью, ни в какой мере не умаляя принципиального значения статей Конституции, его устанавливающих, объясняет лишь их своеобразный характер. Представляя собой простую фиксацию действовавшего до них обычного рабочего права, статьи эти разделяют с последними свойственную ему ширину и неопределенность. Дело идет, конечно, не об общей тенденции, проникающей указанные статьи—в качестве директивы они ничего не оставляют желать в смысле ясности, — а об их точном юридическом содержании. Нельзя отрицать, да на это не раз и указывалось в литературе, что наш трудовой ценз не дает четких, легко распознаваемых юридических признаков, которые позволяли бы чисто механически пользоваться им, как критерием при разрешении различных сомнений, возникающих на практике.

Эта недостаточная определенность, с точки зрения буржуазного правосознания, являлась бы чем-то совершенно недопустимым, обстоятельством, коренным образом опорачивающим всю избирательную систему. Иначе с точки зрения пролетарского правосознания: прежде всего совершенно понятно, что некоторая расплывчатость в определении трудового ценза совершенно неустранима, поскольку закон здесь оперирует экономическими понятиями, которые по самой своей природе не могут быть втиснуты в рамки твердых юридических определений. Тов. Владимирский совершенно правильно замечает:—«установить какие-либо общие нормы, при помощи которых можно было бы определять, кого из крестьян отнести к середнякам, кого к кулакам, — конечно, невозможно. Даже общеуездные нормы, которые были выработаны в некоторых губерниях, оказались нежизненными». [2]

Отказываясь поэтому от фиксирования в Конституции объективных внешних признаков, на основе которых можно было бы в сомнительных случаях судить о наличии или отсутствии трудового ценза, советский законодатель устанавливает лишь общий принцип, предоставляя остальное самой жизни. Только после того, как практика проведения выборов выявляет те или другие моменты, последние проникают в советское законодательство и закрепляются в нем, конкретизируя трудовой ценз.

Так первое такое указание в применении к сельским выборам дает постановление ВЦИК от 2 декабря 1918 года «о порядке перевыборов волостных и сельских Советов». [3] В нем мы имеем такой пункт: «. . .не должны оказывать влияния на выборы все те

---

[1] Ленин — «Пролетарская Революция и ренегат Каутский», Собрание сочинений, т. XV, стр. 483.

[2] Владимирский — «Организация Советской власти на местах», изд. 1921 г., стр. 16.

[3] «Собр. Уз.», 1918 г., № 86, ст. 901.

эксплоататорские элементы, помещики, кулаки, мироеды, которые лишены своей собственности в процессе революции. Вчерашние эксплоататоры не могут принимать участия в выборах Советов. Перевыборы будут иметь революционный смысл только тогда, если Советы будут избраны деревенской беднотой и средним трудовым крестьянством».

Тут, таким образом, разрешался в отрицательном смысле вопрос о допущении к выборам помещиков, предпринимателей и торговцев, насильственно лишенных возможности эксплоатировать чужой труд и в положительном смысле — вопрос об участии в выборах крестьян-середняков.

Другую раннюю попытку конкретизации трудового ценза имеем в постановлении ВУЦИК «об избирательных правах граждан» и «Положении о выборах в горсоветы», относящихся к 1921 году.[1] Из вступительных слов первого из названных актов видно, что он имеет в виду разъяснить статьи Конституции «применительно к условиям новой экономической политики». Это указание весьма характерно. Оно показывает, что трудности в применении трудового ценза во много раз возросли с перехода к НЭП'у, в связи с частичным возрождением частно-капиталистических отношений.

В применении к городским выборам первое из названных положений прежде всего устанавливает, что от участия в выборах устраняются все те категории граждан, которые хотя ранее и пользовались избирательным правом, но в настоящее время заняты промыслами, лишающими их указанных прав. Далее, положение фиксирует, что состояние лица в профсоюзе не может рассматриваться, как достаточное условие для наделения его избирательными правами, и что, наконец, из числа рабочих, не национализированных предприятий, к выборам должны допускаться лишь состоящие членами профессиональных союзов.

Если ничего нельзя возразить против первого и второго из только что названных пунктов, поскольку они имеют в виду побудить места к более тщательному производству отбора нетрудового элемента, и установить в качестве правила, что всегда должно браться за исходный пункт не прежнее, а настоящее экономическое положение лица, при чем должна приниматься в расчет вся совокупность условий его жизни, а не один лишь формальный момент состояния или не состояния его в профсоюзе, то никак невозможно согласиться с последним из указанных пунктов, приводящим к исключению из числа избирателей значительной части неорганизованных рабочих.

Еще далее только что отмеченной статьи в отношении расширения толкования трудового ценза идет утвержденное ВУЦИК 6 июля 1921 г. и действовавшее до 10 сентября 1924 г.

---

[1] «Собр. Уз.» УССР, 1921 г., № 22, ст. 620, и № 13, ст. 355.

«Положение о выборах в Городские Советы». В нем находим следующий пункт: [1] «Не могут избирать и быть избранными лица, хотя бы они и подходили к одной из категорий, перечисленных в статье 11-й... (т. е. являлись рабочими, служащими, красноармейцами и т. п.), лица, несостоящие по каким-либо причинам членами профсоюза». Здесь мы имеем уже не частичное, а целостное исключение из числа избирателей всей многочисленной массы неорганизованных рабочих, кустарей, ремесленников, членов их семейств и т. п. Только для жен рабочих и красноармейцев сделано в этом отношении исключение, но и то лишь при условии представления ими при выборах профессиональных билетов мужей или книжек из отдела социального обеспечения. [2] Указанное постановление представляет по существу попытку установления внешнего формально-юридического момента, легко уловимого отличия, позволяющего выделить из общей массы граждан нетрудовой элемент. Если бы постановление ВУЦИК от 6 июля 1921 года оказалось приемлемым, то этим на половину облегчалось бы практическое применение при выборах в городские советы трудового ценза. Но несмотря на всю желательность такого упрощения, установленный ВУЦИК'ом принцип не может быть принят по целому ряду причин. Важнейшая из них — это политическая нецелесообразность устранения от участия в выборах слоев трудового населения, наиболее нуждающихся, в целях их политического воспитания, в вовлечении в работу государственных органов. Вспомним, что именно в рядах этих неорганизованных пролетариев стоит та кухарка, в обучении которой делу управления государством В. И. Ленин видел одну из задач советской системы. Вторая причина, заставляющая решительно отвергнуть моменты, выдвинутые в положении 6 июля 1921 г. — формального порядка, но тем не менее существенная — это противоречие данного постановления Конституциям Советских Республик, которые упоминают о рабочих и служащих лишь как об одном из видов общего круга лиц, занятых производительным и общественно-полезным трудом.

Более выдержанной в отношении строгого следования началам, установленным в Конституции, попыткой конкретизации трудового ценза является Инструкция о порядке производства выборов, утвержденная ВЦИК'ом 11 августа 1924 года.

Наиболее ценным в указанной Инструкции является имеющееся в ней определение относительно порядка применения трудового ценза в сельских выборах: «лица, занимающиеся сельским хозяйством и пользующиеся наемным трудом в порядке ст. ст. 39 — 41 Земельного Кодекса РСФСР», читаем мы в примечании 1-м к пункту 15 Инструкции, — «избирательного права не лишаются,

---

[1] См. ст. 12 § 3 указанного Положения.
[2] См. ст. 14 указанного акта.

если они не лишены избирательного права на основании других данных». Статьи Земельного Кодекса, на которые ссылается данный пункт, имеют в виду те случаи, когда хозяйство вынуждено прибегать к наемному труду из-за недостатка собственных сил или орудий, при чем все трудоспособные члены семьи работают наравне с наемными рабочими и выполняют в отношении последних все условия, требуемые законодательством по охране труда.

Кроме только что приведенного постановления, устанавливающего вехи, облегчающие выделение кулацкого элемента из всей массы середняков, Инструкция ВЦИК содержит еще два частных указания, касающихся вкладчиков в трудовые сберегательные кассы и держателей облигаций государственных и коммунальных займов. В отношении указанной категории граждан Инструкция устанавливает следующее: «лица, получающие проценты с вкладов государственных и коммунальных займов избирательного права не лишаются, если не лишены избирательного права на основании других данных».[1]

Кроме этих общих определений в Инструкции ВЦИК устанавливается порядок восстановления в избирательных правах граждан, занимавшихся ранее торговлею, прибегавших к наемному труду или живших на нетрудовой доход. Для того, чтобы быть допущенными к выборам, указанные категории лиц должны представить от завкома или месткома особое удостоверение, устанавливающее, что данный гражданин в настоящее время живет на средства, добываемые личным трудом, не эксплоатирует чужого труда и вполне доказал свою лойяльность советской власти.

Другой попыткой конкретизации трудового ценза является «положение об избирательных правах граждан и порядке производства выборов»,[2] изданное ВУЦИК 10 сентября 1924 года в отмену всех ранее изданных по данному вопросу законоположений. Украинское постановление в существенных чертах воспроизводит Инструкцию ВЦИК от 11 августа 1924 года, давая, однако, на ряду с тем значительное количество самостоятельных определений.

В области трудового ценза, утвержденное ВУЦИК положение, в частности, указывает, что избирательным правом пользуются безработные, зарегистрированные на бирже труда или представившие соответствующие удостоверения райисполкома, сельсовета или милиции, а также те из числа незарегистрированных безработных, которые являются членами профсоюзов. Далее положение ВУЦИК устанавливает, что «не должны быть устраняемы от выборов лица, пользующиеся домашней прислугой, и лица занимающиеся продажей своего имущества и продуктов своего производ-

---

[1] Примечание 2-е к ст. 15 Инструкции ВЦИК от 11 августа 1924 г.; «Собр. Уз.» № 71, ст. 695.

[2] «Собр. Уз. УССР.» 1924 года, № 34, ст. 235.

ства (например с возов), если они не обязаны иметь для этой цели промысловых свидетельств» и, наконец, «члены семей лиц, имеющих избирательные права, если будет удостоверено, что они занимаются только домашним хозяйством».

Инструкция о выборах в Советы, выработанная Всесоюзным Совещанием по советскому строительству и утвержденная Президиумом ЦИК СССР 16 января 1925 года,[1] не дает ничего нового в области конкретизации трудового ценза, целиком воспроизводя соответствующий раздел Инструкции ВЦИК от 11 августа 1924 г. и делая таким образом определения последней обязательными для всех Союзных Республик.

Следует, впрочем, отметить, что этим постановлением вносится мало изменений в действующее право советских республик, так как уже ранее соответствующие нормы инструкции ВЦИК 11 августа 1924 года были заимствованы избирательной инструкцией БССР и УССР 1924 года, а также и воспроизведены инструкцией по производству выборов Грузии, изданной 8 января 1925 года.

Единственное подлинное новшество в области определения трудового ценза, которое мы находим в Инструкции ЦИК СССР — 1925 года — это упрощение порядка восстановления в правах лиц, лишенных права участия в выборах. Инструкция ограничивается, в отношении лиц, ранее эксплоатировавших чужой труд или торговавших, требованием удостоверений, касающихся их настоящего трудового образа жизни, не обязывая на ряду с тем представлять доказательства политической лойяльности.

Сказанным исчерпываются все попытки конкретизации трудового ценза, которые мы находим в законодательстве Советских Республик. Переходя от законодательных определений к местным избирательным инструкциям, нужно отметить, что последние в области детального определения трудового ценза проявляют мало оригинальности. Подавляющее большинство местных инструкций по РСФСР ограничивается дословным приведением соответствующих статей Конституции без каких бы то ни было комментариев. Гораздо раже в инструкциях даются разъяснения по отдельным пунктам вышеуказанных статей, но разъяснения эти в большинстве случаев крайне элементарны и, по существу, уже вложены в данных в законе определениях: так, например, Московская избирательная инструкция 1922 года добавляет к имевшемуся в Конституции РСФСР — 1918 г. примерному перечню лиц, занятых производительным трудом,[2] следующие категории граждан: сотрудники милиции, пожарные, врачи, фельдшера, красные сестры, сиделки, домовые рабочие и работники просвещения, искусства

---

[1] «Собр. Законов» 1925 г., № 6, ст. 55; «Известия ЦИК СССР», № 23 от 29 января 1925 г.

[2] Перечень этот опущен в Конституции РСФСР 1925 г.

и литературы. За исключением разве последней категории, в состав которой входят представители так называемых «свободных профессий», все прочие названные виды граждан вполне подходят под определение Конституции: «рабочие и служащие всех видов и категорий», которое мы находим в п. «а» ст. 64 Конституции 1918 г., и общее определение лиц занятых производительным и общественно-полезным трудом, которое дано в той же статье названной Конституции и статье 68 Основного Закона, утвержденного в 1925 году.

Иной характер носят те постановления, в которых делаются попытки дополнить статьи Конституции. Такова, например, инструкция Дальревкома, утвержденная 8 августа 1924 года, в которой указывается, что избирательного права лишаются не только торговцы и лица, живущие на нетрудовой доход, но и члены их семейств, живущие на средства главы семьи.

Значительный интерес также представляет Тамбовская избирательная инструкция 1924 года.[1] Кроме общего разъяснения, что под лицами эксплоатирующими чужой труд и нетрудовым элементом Конституция разумеет фабрикантов, банкиров, помещиков и купцов, в ней указывается, что лица, пользующиеся домашней прислугой, так же как и служащие частных торговых предприятий не должны лишаться избирательного права, и далее, что из числа крестьян, временно прибегавших к занятию торговлей, могут допускаться к выборам по их ходатайствам лишь те, кто докажет, что торговал временно и случайно и лишь в период НЭП'а, вынужденный к тому тяжелыми семейными, материальными условиями и что теперь бросил торговлю. Тамбовская инструкция, далее, усиленно подчеркивает важность строгого проведения при выборах отбора нетрудового элемента и предостерегает места от переоценки формального момента состояния или несостояния лица в определенной организации. «Для более успешного проведения перевыборной кампании вообще», читаем мы в ней, «и для выявления неизбирательных элементов в частности, уизбиркомы должны организационно и технически связаться с местными партийными и профессиональными организациями, отделами работниц, РКСМ и проч. В задачу этих организаций ставится активное выявление в среде их членов и вообще в поле их зрения тех лиц, которые хотя и состоят членами организации и работают в том или ином учреждении или предприятии, но не могут пользоваться избирательным правом».

Подытоживая все сделанное в области конкретизации трудового ценза, мы приходим к заключению, что хотя действующее советское право гораздо ближе подошло к вскрытию существа трудового ценза, чем это было сделано Конституцией 10 июля 1918 г.,

---

[1] Утвержденная президиумом губисполкома 9 октября 1923 г. и изданная в развитие Инструкции ВЦИК 1922 г. («Собр. Уз.» 1922 г. № 56 ст. 706).

все же ни респубиканским, ни местным инструкциям не удалось до сего времени с исчерпывающей ясностью, полнотой и конкретностью наметить границу между допускаемыми к выборам гражданами и устраняемым от них нетрудовым элементом. Некоторая изменчивость и неопределенность границ трудового ценза остается таким образом все еще неустраненной. Но эта неопределенность ни в коей мере не уничтожает принципиального значения трудового ценза. Завоевавший власть рабочий класс не может не сознавать, что только трудовой ценз способен оградить органы пролетарской диктатуры от проникновения в их среду буржуазного элемента, который мог бы привести к внутреннему их разложению. Точно так же пролетариат не может не видеть, что кроме функций защиты государственного аппарата трудовой ценз выполняет и другую не менее важную функцию, а именно, способствует развитию классового самосознания и революционизированию широких трудовых масс, с необычайной яркостью и силой, выявляя перед ними снова и снова подлинное существо советской системы.

Такое же принципиальное значение имеет и второй советский избирательный ценз — ценз политический. Во всех советских конституциях он определен лишь отрицательным путем; в частности указывается, что служители культа, полицейские, жандармы, охранники и члены царствовавшего в России дома должны быть устранены от выборов. В дополнение к этому Основной Закон РСФСР, принятый XII Съездом, относит сюда же лиц, руководивших деятельностью полиции, жандармерии и карательных органов. Данный в советских конституциях перечень лиц, лишаемых права участвовать в выборах в советы, в виду их враждебности социалистической революции, является лишь примерным. Указанное положение вытекает прежде всего из того, что последующее законодательство пополняло этот перечень, как это имело место, например, в отношении высланных в административном порядке, объявленных лишенными избирательных прав постановлениями ВЦИК'а и ВУЦИК'а,[1] во-вторых, из того что текст большинства советских конституций содержит особую статью, устанавливающую, что, в интересах трудящихся или, в иной формулировке, рабочего класса в целом, определенные лица и группы лиц могут быть лишаемы избирательного права, если они пользуются им в ущерб интересам социалистической революции.[2]

В виду указанного характера данной в конституции формулировки политического ценза, отдельные постановления ЦИК'ов Союзных Республик весьма часто содержат положения, преследующие задачу более точного определения содержания политиче-

---

[1] «Собр. Уз.» РСФСР, 1922 г., № 51, ст. 646; «Собр. Уз.» УССР, 1922 г., № 39, ст. 586.

[2] Ст. 14 Конституции РСФСР и соответствующие ей: ст. 16 Конституции БССР, ст. 33 Конституции УССР, ст. 14 Конституции АССР.

ского ценза. К числу подобных актов относится прежде всего Инструкция о производстве выборов, утвержденная ВЦИК'ом 11 августа 1924 года, делающая значительный шаг в сторону конкретизации политического ценза. Инструкция устанавливает, что лишению избирательного права подлежат не только служащие и агенты бывшей полиции, жандармерии и охранных отделений, но и все лица прямо или косвенно руководившие деятельностью последних, как при царском строе, так и в период существования контр-революционных правительств. Установив это общее положение, Инструкция, далее, дает в статье 17-й подробный перечень должностей, которые им объемлются. Сюда входят: министры и их товарищи, директора департаментов министерств, генерал-губернаторы, главноначальствующие (при чрезвычайной охране), военные и гражданские губернаторы, вице-губернаторы, губернские и уездные предводители дворянства, чиновники особых поручений, старшие председатели, председатели и члены уголовных департаментов, прокуроры и товарищи прокуроров судебных палат, председатели, члены, прокуроры и товарищи прокуроров военных судов всех наименований, члены губернских правлений, земские, уездные и крестьянские начальники, исправники, чины департамента полиции и чины главного тюремного управления. [1]

В силу примечания к ст. 17 Инструкции ВЦИК, за исключением перечисленных, все прочие чиновники и деятели, как царского, так и контр-революционного правительств, избирательного права не лишаются, при том условии однако — если они своей службой или деятельностью доказали свою лойяльность Советской власти. В противном случае — они должны быть подведены под действие ст. 23 Конституции РСФСР. Данный в ст. 17-й перечень должностей разрешает целый ряд сомнений, возникавших на местах при применении политического ценза, и дает исчерпывающий ответ на многочисленные запросы мест по поводу того, следует ли допускать к выборам бывших прокуроров, урядников, земских начальников и т. п. Иного рода значение имеет примечание к ст. 17-й Инструкции ВЦИК'а. Оно не только выявляет право местных органов выходить, в известных случаях, за пределы очерченного в избирательной Инструкции ВЦИК' круга бывших должностных лиц, но одновременно с тем является весьма ценным комментарием к бывшей ст. 23-й, теперь 14-й, Конституции РСФСР. [2]

---

[1] Данное в Инструкции ВЦИК 1924 г. истолкование применения политическаго ценза к бывшим должностным лицам царского и контр-революционного правительства почти без изменений воспринято Белорусской и Украинской избирательными Инструкциями. См. «Собр. Уз.» БССР, 1924 г., № 19, ст. 177, «Собр. Уз.» УССР, 1924 г., № 34, ст. 235.

[2] Следует заметить, что со стороны формальной имеющаяся в примечании к ст. 17-й Инструкции ВЦИК'а ссылка на ст. 23-ю (теперь — 14-ю) Конституции не вполне точна: в то время как названная статья говорит о лицах, к о т о р ы е п р о я в и л и с в о ю в р а ж д е б н о с т ь н о в о м у

Правильное истолкование названной статьи является чрезвычайно важным для надлежащего понимания существа устанавливаемого советским правом политического ценза. Между тем, в понимании вышеназванной статьи Конституции не наблюдается единства. Одними теоретиками прежняя 23-я, теперь 14-я, ст. Основного Закона РСФСР и соответствующие ей статьи иных Советских конституций рассматриваются, как общая формулировка трудового и политического ценза, конкретно раскрываемого в разделе Конституции, посвященном избирательному праву, и, следовательно, всецело сводимым к ст.ст. 68 и 69 Основного Закона РСФСР 1925 г. и соответствующим статьям конституций других советских республик. На ряду с приведенной точкой зрения, отрицающей всякое самостоятельное юридическое значение за 14-й статьей Конституции, существует другой взгляд на нее, базирующийся на буквальном тексте закона и в частности на встречающемся в статье упоминании о том, что данная *Республика* лишает избирательных прав отдельные группы лиц. Указанный взгляд сводится к рассмотрению этой статьи, как устанавливающей возможность издания центральными органами особых постановлений о лишении избирательных прав тех или иных категорий граждан, проявивших свою враждебность пролетарской революции.

Совершенно бесспорно, однако, что выборная практика держится иного понимания рассматриваемой статьи. В отчетных данных о выборах по РСФСР мы повсеместно видим на ряду с лицами, устраненными по 65 (69) ст., лиц, лишенных права голосовать по 23 (14) ст., при чем последняя статья применяется местными органами самостоятельно, а не по специальным указаниям законодательных органов. Обе изложенные выше точки зрения приводят к признанию неправомерности этой практики. Думается, однако, что прямой смысл разобранного нами выше примечания к статье 17-й Инструкции ВЦИК'а от 11 августа 1924 года вполне оправдывает то понимание спорной статьи Конституции, которое с поразительным единодушием разделяется всеми местными работниками.

Поскольку примечание это, при известных условиях, дает право местным избирательным комиссиям вносить отдельных лиц *«на основании 23 статьи»* в списки лишенных избирательного права, оно ясно подчеркивает, что последняя статья может служить самостоятельным, не сводимым к иным статьям, основанием устранения от выборов, и что это устранение может быть произведено местными, а не только центральными органами.

Инструкция ЦИК'а СССР не содержит статьи, соответствующей по содержанию ст. 14-й Конституции РСФСР, и в связи

строю, Инструкция ВЦИК'а имеет в виду граждан, не доказавших своей лойяльности Советской власти. Момент наличия отрицательного условия превращен, таким образом, в требование наличности противоположного положительного условия.

с этим не дает какого-либо нового материала для решения рассмотренного выше спорного вопроса.

Инструкция ЦИК'а СССР 16 января 1925 года полностью воспроизводит статью 17-ю Инструкции ВЦИК'а, но опускает имевшееся примечание к статье.

Из стенографического отчета январской сессии Совещания по советскому строительству видно, что основанием к его устранению из нового текста избирательной инструкции послужило признание того, что: «требовать от какого-нибудь мелкого телеграфного чиновника особых доказательств лойяльности для того, чтобы предоставить ему избирательное право, в настоящее время нецелесообразно и не нужно». [1]

Другой крупной группой лиц, устраняемых от выборов в силу действия политического ценза, является духовенство.

Инструкция ВЦИК'а содержала по данному вопросу лишь указание, что лишение избирательных прав распространяется в равной мере на монахов и служителей религиозного культа всех вероисповеданий. Украинская избирательная Инструкция 1924 года распространяет лишение избирательного права с духовных лиц и на их жен.

В противоположность этой расширительной тенденции Инструкция ЦИК'а СССР 16 января 1925 года устанавливает, что из числа духовных лиц должны лишаться избирательного права лишь те, для которых служение культу является профессией. Как указывал в своем докладе председатель комиссии по пленумам и секциям советов на Всесоюзном Совещании по советскому строительству в январе 1925 года, добавление это сделано в целях «исключить возможность лишения церковного сторожа или членов церковного совета, или поющих в церковном хоре (как это иногда, хотя и редко, бывает) избирательного права». Из стенографического отчета Всесоюзного Совещания по советскому строительству, происходившего в январе 1925 г., видно, что предложенная комиссией поправка не сразу была принята Совещанием. Раздавались голоса в пользу распространения лишения избирательного права на жен и членов семейств священнослужителей, находящихся на иждивении последних. Большинство высказалось, однако, за сужение рассматриваемой разновидности политического ценза. [2] Внесенная избирательной Инструкцией ЦИК'а ограничительная оговорка воспринята Конституцией РСФСР 11 мая 1925 г.

Устранением от выборов лиц, входивших при прежнем строе в состав правящей бюрократической головки, духовенства и монахов, исчерпываются категории лиц устраняемых от выборов, в качестве политически вредного элемента, избирательными инструкциями РСФСР, БССР, АССР ССРГ. Украинская Инструкция по

---

[1] Стенографический отчет январского Совещания, стр. 206.
[2] Там же, стр. 207.

производству выборов в советы добавляет сюда злостных дезертиров, лиц оптировавших иностранное подданство и обязанных в установленный срок оставить пределы УССР, граждан высланных в административном порядке, и, наконец, бывших военнослужащих белой армии, состоящих на особом учете Государственного Политического Управления.

Местные избирательные инструкции РСФСР ранее нередко содержали, как подобные, так и иные попытки дополнения и конкретизации данной в Конституции формулировки политического ценза. Громадное большинство последних шло по пути установления тех должностей, несение которых при царском режиме должно влечь за собой лишение лица избирательных прав при советском строе. Издание Инструкции ВЦИК'а 11 августа 1924 года положило конец дальнейшему местному правотворчеству в этом направлении и лишило силы многие определения ранее изданных избирательных инструкций. В новейших местных избирательных инструкциях, изданных в пределах РСФСР, мы уже, как правило, не находим сколько-нибудь существенных добавлений к данным в законе определениям в отношении политического ценза. Исключение составляют утвержденная в сентябре 1924 года инструкция Юго-Восточного Краевого Исполкома, относящаяся к августу 1924 года инструкция Дальревкома и опубликованная в «Ижевской Правде» 12 февраля 1925 года инструкция о выборах в Ижевский горсовет.

Инструкция Юго-Восточного (теперь Северо-Кавказского) Край-Исполкома содержит ряд оригинальных определений, в значительной мере расширяющих объем действия политического ценза. «Лишаются избирательных прав также,—читаем мы здесь,— все лица, проявившие себя противниками советской власти, служившие в белой армии добровольно, белые офицеры, находившиеся в бандах, если они впоследствии не служили в Красной армии, члены семейств, один из которых находится в белой армии, эмиграции или у белозеленых». В примечаниях к приведенной статье устанавливаются следующие два изъятия из этого общего правила: первое—«лица, вернувшиеся из белой армии до 1 августа 1922 года, могут участвовать в выборах в советы, если действительно отреклись от контр-революционной деятельности, доказали преданность советской власти при условии, если они принадлежат к рабочим или трудовому крестьянству и находились в рядовых по мобилизации» и второе — «члены семейств, один из которых ушел к белым или белозеленым, получают избирательное право при наличии доказательств в преданности Советской власти и при условии их принадлежности к рабочим или трудовому крестьянству».

Несмотря на сделанные в примечаниях оговорки, формулированная выше общая норма представляется едва ли не излишне суровой, особенно если учесть, что Кубань, Черноморское побережье

и Северный Кавказ в течение целого ряда лет являлись основной базой контр-революционных правительств, и что следовательно почти все население было втянуто здесь в ряды белой армии.

Указанным излишним расширением политического ценза грешит и инструкция Дальревкома. Она фиксирует необходимость отстранения от выборов членов семьи служителей культов, живущих на средства главы семьи, и значительно пополняет данный в Инструкции ВЦИК'а перечень должностей, занятие которых при царском режиме лишает гражданина права участвовать в выборах в советы, относя сюда волостных старшин, бывших офицеров, военных чиновников, зауряд-военных чиновников военного времени, кандидатов в классные должности, гардемаринов, боцманов, подпрапорщиков и т. п., если эти лица не состояли и не состоят в Красной армии, или хотя и состояли, но уволены в бессрочный отпуск, не состоят членами профсоюзов и числятся на особом учете. [1]

Близкое к этому определение дает Ижевская инструкция по перевыборам, которая гласит: «не могут избирать и быть избранными лица, находившиеся в белых армиях и не служившие в Красной армии в течение года, не участвовавшие в боях против белых и вообще не доказавшие ничем своей преданности делу трудящихся, как-то: офицеры, чиновники и бывшее купечество. . .» Примечание к приведенной статье устанавливает исключение для рабочих и крестьян, находившихся в белых армиях и теперь вернувшихся к работе.

Выявив конкретное содержание, вкладываемое в политический и трудовой ценз центральными и местными избирательными инструкциями, необходимо установить, в каком отношении друг к другу стоят оба названных ценза. Как текст конституций, так и практика рассматривают политический ценз, как дополнительное условие к цензу труда: если бывший урядник или земский начальник в настоящее время занимаются сельским хозяйством или служат в советском учреждении, то они тем не менее не могут быть допущены к участию в выборах, если только со стороны ЦИК'а, по их о том ходатайстве, не последовало постановления о их реабилитации. Указанное понимание соотношения политического и трудового ценза подтверждает текст ст. 69-й Конституции РСФСР и соответствующих ей статей иных советских конституций: «не избирают и не могут быть избранными — читаем мы там, — следующие лица, *хотя бы они и входили в одну из вышеперечисленных категорий*», т. е. являлись рабочими, служащими, красноармейцами, иначе говоря, лицами, удовлетворяющими требованиям трудового ценза.

Закончив обозрение содержания тех особых ограничений круга избирателей, которые вводятся советским правом, мы можем теперь перейти к выяснению вопроса об объеме их действия.

---

[1] См. «Протокол Засед. Президиума Д.-В. Ревкома» № 32 от 8 августа 1924 г.

Хотя трудовой ценз устраняет от участия в выборах целый общественный класс, а ценз политический всю головку полицейско-бюрократической машины, тем не менее общее число граждан, подпадающих под действие того и другого, оказывается незначительным: буржуазия представляет по сравнению с классом трудящихся ничтожное меньшинство, бывшие губернаторы, прокуроры, полицейские, жандармы, охранники и т. п. составляют и вовсе малочисленную группу. Таким образом, устранение от выборов указанных категорий граждан мало отражается на общем числе избирателей.

Приведем ряд цифровых данных, подтверждающих только что сказанное.[1] Количество устраненных от участия в выборах в сельсоветы в 1922 году составляло по неполным данным в среднем по РСФСР всего 1,4°/₀, в 1923 — 1,3°/₀ общего числа избирателей. В абсолютных цифрах это означает устранение от выборов по всей республике приблизительно 800.000 человек, что, конечно, является цифрой совершенно ничтожной при общем 50-миллионном контингенте избирателей.

В городах процент устраненных от выборов несколько выше: в 1923 году он равнялся 8,2°/₀, но и эта цифра, как совершенно очевидно, не способна ощутимо повлиять на круг избирателей.

Присмотримся ближе к контингенту устраненных. Численно наиболее значительную группу его составляют торговцы, предприниматели и лица, живущие на нетрудовой доход; на их долю падает в городах 79°/₀, в селах — 39,9°/₀ общего числа лиц, лишенных избирательного права; на втором месте при выборах в городах стоит духовенство, составляющее в среднем 8,1°/₀ устраненных; в сельских выборах духовенство составляет 18°/₀ лишенных избирательных прав. На бывших полицейских, жандармов, охранников и лиц, устраненных от выборов по 23 (14) ст. Конституции, в городах приходится 3,4°/₀ и 2,1°/₀, в сельских выборах — 10,1°/₀ и 3,2°/₀.

Прочие категории устраняемых от участия в выборах составляют лишенные избирательных прав по суду, душевно-больные, подопечные и т. п. На эти «нейтральные» группы приходится в городских выборах 7,4°/₀, в сельских — 28,7°/₀.

Для того, чтобы точно учесть объем действия трудового и политического цензов, необходимо из указанных выше средних цифр — 1,3/°₀ для сельских выборов и 8,2°/₀ — для городских выборов — вычесть процент, падающий на категории граждан, устраняемых от выборов по другим основаниям, а именно: преступников, умалишенных, состоящих под опекой и т. п., которые при всякой

[1] Приведенные здесь, как и в дальнейшем, цифровые данные почерпнуты из статистических сборников НКВД РСФСР «Советы, съезды Советов и Исполкомы» и «Избирательная кампания по РСФСР в 1923 г.». и „Предварительные итоги избират. кампании в Советы РСФСР в 1924—25 г.“ и официальных отчетов о всероссийских съездах советов.

избирательной системе не допускаются к выборам. При учете этой поправки, цифровые показатели объема действия трудового и политического ценза снижаются для сельских выборов до одного процента, а для городских — до 7,7 процента.

Цифры эти нельзя не признать совершенно ничтожными. Если же при этом учесть, что ограничения, устанавливаемые советским правом, носят временный и условный характер, и, по мере изживания остатков буржуазного строя, должны постепенно сходить на нет, и, что, с другой стороны, советский избирательный закон привлекает к выборам женщин молодежь,[1] армию, рабочих, не имеющих постоянного места жительства, обычно устраняемых на Западе от участия в выборах, — то советская система предстанет перед нашими глазами, как новый и наиболее высокий тип демократии. Вместе с тем, явится в новом свете и общая эволюция избирательного права: исторический путь от избирательного права, ограниченного имущественным цензом, через формально всеобщее, к избирательному праву, базирующемуся на трудовом цензе. Под этим углом зрения, последняя ступень этого своеобразного диалектического развития—советское избирательное право—явится уже не какой-то аномалией, каковой многие его считают до сего времени, а логическим завершением долгого процесса исторического развития; если избирательное право, ограниченное имущественным цензом, тормозило развитие классовой борьбы, а так называемое «всеобщее» избирательное право — и в этом его единственная заслуга — развязывало руки пролетариату, создавая более широкую и свободную базу для развития последней, то избирательная система, построенная на трудовом цензе, уже дает в руки победившего рабочего класса орудие защиты против попыток реставрации со стороны его классового врага — буржуазии, сильного сохранившимися экономическими связями, привилегией образования и организационным опытом.

Но надежно ли это орудие? Не сумела ли буржуазия обойти поставленные на ее пути препятствия, не проникла ли она посредством каких-либо тайных ходов в выборные органы пролетарской диктатуры?

У нас есть три рода данных, позволяющих судить об этом. Это, во-первых, данные о социальном составе участников съездов советов и членов советов, во-вторых, данные о проценте коммунистов в советах и на съездах советов, и, наконец, сведения об образовательном цензе депутатов и участников съездов.

Социальный, партийный и образовательный состав советов и съездов советов могут иллюстрировать следующие таблицы:

---

[1] Вот что дает попытка подсчитать количество населения федерации в возрасте от 18—21 года, обычно устраняемого на Западе от пользования избирательным правом, но у нас политически-правоспособного: данные ЦСУ за 1920 год позволяют приблизительно исчислить его в $6^1/_2$ милл. Цифра весьма внушительная даже для 130 милл. страны.

Социальный состав съездов советов и советов в 1922—1923 гг.

Органы.	Сель-советы.		Вол. съезды.		Уездн. съезды.		Гор-советы.		Губ. съезды.		Всеросс. съезды.	
Годы.	1922	1923	1922	1923	1922	1923	1922	1923	1922	1923	X	XI
Крестьян . .	94,3	95,7	93,1	88,9	59,1	59,0	7,7[1])	7,7	34,7	34,5	26,8	26,2
Рабочих. . .	3,4	2,1	3,0	3,8	16,8	17,1	51,3	37,7	34,0	34,3	44,4	51,3
Служащих .	2,3	2,2	3,9	7,3	24,1	23,8	41,0	49,1	31,3	31,2	28,8	12,2[2])

Приведенные данные достаточно ярко свидетельствуют, что подавляющее большинство членов советских органов власти — рабочие и крестьяне. Указанный классовый состав предопределяет значительный $^0/_0$ коммунистов, имеющихся в их составе:

Партийный состав съездов советов и советов в 1922—1923 гг.

Органы.	Сель-советы.		Вол. съезды.		Уездн. съезды.		Гор-советы.		Губ. съезды.		Всеросс. съезды.	
Годы.	1922	1923	1922	1923	1922	1923	1922	1923	1922	1923	X	XI
$^0/_0$ комунистов.	6,1	7,1	11,7	17,3	54,4	61,7	69,6	64,7	78,8	75,3	94,1	90,7

Наконец, не менее показательны данные об образовательном составе членов советов и участников съездов советов:

Образовательный ценз участников съездов советов и членов советов в 1922—1923 гг.

Органы.	Сель-советы.		Вол. съезды.		Уездн. съезды.		Гор-советы.		Губ. съезды.		Всеросс. съезды.	
Годы.	1922	1923	1922	1923	1922	1923	1922	1923	1922	1923	X	XI
Высшее. . .	—	—	—	—	—	1,8	} 24,9	3,6	—	4,0	7,1[3])	3,1
Среднее. . .	1,8	1,6	1,2	4,4	12,6	19,3		20,9	19,5	21,1	29,4	20,5
Низшее. . .	86,6	92,2	87,1	90,7	84,8	78,3	74,4	75,0	80,0	74,4	49,3	65,7
Неграмотн..	11,6	6,2	11,7	4,9	2,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	1,8	3,9

[1] Для горсоветов в графу „крестьяне“ внесены красноармейцы.

[2] Не вошла, в виду ее неопределенности, группа «прочих», составляющая 10,3$^0/_0$; в своем большинстве, можно думать, относится к служащим.

[3] В виду иной классификации учета образовательного ценза, примененной на X Съезде, пришлось объединить неоконченное высшее образование со средним и вовсе оставить вне учета, в виду ее неопределенности, группу «внешкольного образования».

Приведенные цифры яснее всяких слов свидетельствуют о том, что советское представительство есть подлинно классовое представительство, где решающий голос принадлежит самой трудовой массе, а не тому тонкому слою интеллигенции, который на Западе узурпирует право говорить от имени всего народа. Тем самым с неопровержимой силой доказывается, что устанавливаемые советским правом избирательные цензы политически целесообразны.

После того, как в ходе предыдущего изложения нами очерчены юридические границы круга избирателей, мы можем теперь обратиться к обозрению того, насколько широк круг фактических участников выборов.

Переходя к анализу этой стороны вопроса, мы сразу наталкиваемся на разительное противоречие: в то время как пределы избирательного корпуса намечены в советском праве чрезвычайно широко, круг граждан, фактически пользующихся предоставленными им избирательными правами, весьма узок. В 1922 году процент явившихся на выборы составлял в городах 36%, в 1923 — 38,5% общего числа избирателей; в селах за те же годы—22,3% и 35,8% этого же числа. Приведенные цифры говорят о том, что от 78 до 60% граждан, призываемых Конституцией к участию в политической жизни, отвечают глухим молчанием на этот зов или, вернее, вообще его не слышат.

Из кого состоит эта безмолвная многомиллионная масса, до сего времени еще стоящая в стороне от активной политической жизни?

Для сельских выборов, несомненно, основной контингент неявившихся составляют крестьянки. Вековая приниженность женщин, коренящаяся в прошлом их политическом бесправии и особенно вовсе еще неизжитом семейно-бытовом рабстве, является основной причиной политической отсталости последних и связанной с этим их индифферентности к государственному строительству. Данные о степени участия женщин в сельских выборах 1924 года [1] показывают, что в то время, как из числа мужчин-избирателей в выборах участвовало 47,8%, т.-е. почти половина избирателей по списку, из числа женщин, пользующихся по Конституции избирательными правами, на выборах присутствовало всего 10,8%. В ничтожности этого процента лежит главная причина малого числа женщин в составе советов и исполкомов. Приведенные данные о проценте женщин, явившихся на сельские выборы в 1924 году, не являются исключением. Хотя полного учета степени участия женщин в выборах за предшествующие годы не производилось, но данные, относящиеся к отдельным районам, достаточно показательны, чтобы можно было обосновывать на них аналогичные заключения для предшествовавших двух лет. Так, относящиеся

[1] «Предварительные итоги избирательной кампании в советы РСФСР 1924—1925 гг.», вып. I, изд. НКВД, стр. 21.

к 1923 году данные по двум уездам Пензенской губернии показывают, что в то время, как из числа мужчин на выборы являются 36,6 и 30,8%, степень фактического участия в выборах женщин выражалась всего лишь в 9,7 и 11,1% взрослого женского населения.

Не менее характерны данные за 1922 год, поступившие из 4-х губерний: Вятской, Екатеринбургской, Иваново-Вознесенской и Нижегородской. Из них выясняется, что средний % участия женщин в избирательной кампании не превышает 14%. Если учесть при этом, что количество женщин-избирателей составляет даже несколько больше половины общего числа избирателей, то станет ясно, что самоустранение женщин при выборах сильнейшим образом отражается на общем круге фактических участников выборов.

Вторая сессия ВЦИК'а XI созыва, принимая во внимание указанные факты, выносит специальное постановление «об усилении участия в общественной жизни крестьянок и батрачек». — «Предстоящая работа по улучшению советского аппарата, по поднятию хозяйства и т. п.», читаем мы в резолюции сессии, «больше чем когда-либо требует деятельного участия в ней всего трудящегося населения в деревне, в том числе активного участия трудящейся женщины». «Крестьянка, работница, батрачка», провозглашает резолюция, «должны стать активными участниками советского строительства».

Совещание по советскому строительству, созванное ЦИК'ом СССР в январе 1925 года, констатировало тот же ужасающий абсентеизм крестьянок на сельских выборах. Как подчеркивалось рядом делегатов, выступавших с докладами с мест, незначительный процент участия женщин на выборах связан с все еще неизжитым крестьянской массой представлением о том, что домохозяин во всех отношениях представляет всю семью, в силу чего его участие на выборах делает излишним явку жены и взрослых членов семьи, живущих с отцом. Выдвигая практические мероприятия, долженствующие привести к скорейшему изживанию подобных представлений и способствовать оживлению выборов, Совещание неизменно имело в виду привлечение возможно большего процента женщин к работе государственных органов. [1]

Очерченное нами явление самоустранения значительной части населения от участия в выборах не представляет отличительной черты одних лишь сельских выборов. Под знаком подобного же абсентеизма избирателей проходят и выборы в городах.

Правда, приведенные нами выше цифры показывают, что процент участвующих в городских выборах выше, чем в сельских, но указанные цифры отнюдь не дают основания для каких бы то ни было оптимистических выводов.

---

[1] См. стенограф. отчет Совещания, стр. 26.

Скорее наоборот, приняв в расчет наличность в городах пролетарского элемента и более высокий общий уровень культурности и политической сознательности граждан, а также то, что избирательные собрания в городах гораздо ближе отстоят от избирателей, чем в сельских местностях, приходится констатировать, что здесь во многих случаях дело обстоит еще хуже, чем при выборах в сельсоветы.

Само по себе знаменательно уже то, что в то время, как активность сельских избирателей возросла с 1922 года по 1923 г. с 22,2°/₀ до 35,8°/₀, т.-е. увеличилась почти в полтора раза, участие в выборах городских избирателей повысилось за то же время всего на 2,5°/₀.

Установив, что и в отношении выборов в горсоветы должны быть приняты энергичные меры к расширению круга фактических участников выборов, попытаемся определить, на какую часть городского населения приходится основной процент неявки на выборы.

Значительная доля абсентеизма падает и здесь на женскую половину избирателей. Собранные НКВД данные о выборах в горсоветы в 1924 году, охватывающие 144 города, позволяют установить, что средний процент участия женщин в городских выборах составляет 17,7°/₀ общего числа женщин избирателей, в то время как участие мужчин в тех же выборах выражается в цифре 42,0°/₀, т.-е. более чем в два раза превышает последнее.

Другой группой городского населения, весьма слабо представленной при выборах в горсоветы, является так называемое «неорганизованное население», т.-е. кустари, ремесленники, рабочие мелких предприятий, не состоящие членами профсоюзов, домашние хозяйки и члены семей указанных категорий граждан.

В то время как участие в выборах красноармейцев колеблется по данным выборов 1923 года между 78 и 60°/₀, а из числа членов профессиональных союзов являются на выборы от 36 до 59°/₀ числящихся по спискам, неорганизованное население представлено на выборах всего в количестве от 10 до 19°/₀. Приведенные данные показывают, что от 80 до 90°/₀ [1] неорганизованного населения вовсе не принимают участия в выборах.

Есть все основания думать, что отмеченное явление коренится не только в политической пассивности, свойственной данной группе городского населения, но и в том, что до последнего времени прилагалось весьма мало усилий к привлечению неорганизованного населения городов к выборам; последнее в свою очередь питалось сознанием бесплодности попыток поднять политическую

---

[1] Приведенные цифры взяты на основе данных, установленных НКВД для губернских, уездных и заштатных городов. Данные выборов 1924 года еще более красноречивы: в то время как процент явившихся на выборы красноармейцев и членов профсоюзов составляет 72,3 и 42°/₀ избирателей, из состава неорганизованного населения участвовало в выборах всего 15,7°/₀.

активность этого «мещанского болота» и убеждением в ничтожном удельном весе данной общественной группы. Яркий образчик подобных настроений находим в выпущенном НКВД статистическом сборнике, подытоживающем результаты выборов 1923 года. В пояснительном тексте к таблице, вскрывающей ничтожный процент участия в городских выборах неорганизованного населения, мы читаем: «Процент низкий, но здесь имеется в виду косная обывательская масса. Трудно рассчитывать на то, чтобы эта масса проявила повышенный интерес к выборам в советы. Но удельный вес этой социальной группы в политическом отношении так ничтожен, что малая активность этой группы избирателей к выборам в советы в общем не может поколебать выводы, характеризующие общий ход избирательной кампании».[1]

Трудно, однако, разделить только что приведенное мнение. Стать на указанную точку зрения значило бы забыть, что советский строй есть прежде всего «аппарат, посредством которого авангард угнетенных классов может поднимать, воспитать, обучать и вести за собою всю гигантскую массу этих классов, до сих пор стоящую совершенно вне политической жизни, вне истории»,[2] и что именно в рядах этого неорганизованного населения стоят сотни тысяч женщин, без вовлечения которых в политическую жизнь нельзя говорить о вовлечении масс в дело государственного строительства.

Именно на эту последнюю точку зрения встало Всесоюзное Совещание по советскому строительству и ее фиксировал циркуляр ЦК РКП от 27 января 1925 года:[3]

«В городах необходимо обратить внимание на привлечение к выборам так называемого неорганизованного населения: кустарей, ремесленников, домашних хозяек, безработных. Процент участия в выборах этой категории населения ничтожен. Эта категория населения наиболее отрывается от советов. Необходимо поставить избирательную технику таким образом, чтобы эти слои имели возможность действительно участвовать в выборах».

В этих строках отчетливо намечается одна из частных проблем общей задачи сближения фактических границ круга избирателей с юридическими его границами. Задача эта выдвинута самой жизнью и успешное разрешение ее есть непременное условие достижения дальнейшего усовершенствования советского аппарата.

Только вовлечение в выборы широчайших трудовых масс города и деревни способно оживить деятельность низового советского аппарата, обогатить его тысячами новых низовых работников и умножить и упрочить те нити, которые связывают его со всеми

---

[1] «Избират. кампания по РСФСР 1923 г.», изд. НКВД, 1924 г., стр. 15.

[2] Ленин — «Удержат ли большевики государственную власть», т. XIV, часть 2, стр. 229.

[3] «Известия ЦИК», № 25, от 31 января 1925 г.

слоями трудового населения, обеспечивая вместе с тем со стороны последних постоянное сочувствие и поддержку.

Как отметил III Съезд Советов Союза ССР: «Выборы в советы являются важнейшей школой политического воспитания трудящихся масс и основной формой привлечения рабочих и крестьян к делу советского строительства». С другой стороны, поскольку «руководство советов в хозяйственной и культурной областях жизни должно иметь своим непосредственным результатом дальнейший культурный и политический подъем рабоче-крестьянских масс на основе общего хозяйственного роста страны», это может быть достигнуто «лишь при условии вовлечения самих трудящихся в советское строительство, при условии развития самодеятельности рабочих и крестьян, работниц и крестьянок».

Отметив принципиальную и практическую важность задачи оживления выборов, в смысле привлечения к последним широчайших общественных слоев, мы не будем сейчас останавливаться на рассмотрении путей и средств к ее разрешению, а перейдем к анализу других сторон советской избирательной системы.

Необходимость отложить рассмотрение вопроса о мероприятиях, выдвигаемых в целях снижения абсентеизма избирателей, до того, когда последующее изложение выявит основные элементы советской избирательной системы, вытекает из того, что указанный вопрос тесно связан с рядом других проблем, к которым мы подойдем лишь в ходе дальнейшего исследования. Как основная задача всей выборной практики — отыскание способов расширения круга фактических участников выборов, — неизменно в дальнейшем будет служить основным критерием для оценки отдельных элементов избирательной системы.

III.

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ЕДИНИЦЫ.

«Советское государство сближает государственный аппарат с массами также тем, что избирательной единицей и основной ячейкой государства становится не территориальный округ, а производственная единица (завод, фабрика)».

Программа РКП.

От вопроса о круге избирателей мы переходим к вопросу о внутренних группировках, которые создаются в пределах избирательного корпуса в целях планомерного проведения выборов.

Совершенно очевидно, что, при сколько-нибудь значительном числе избирателей и избираемых, проведение выборов всеми сообща является невозможным. Указанное обстоятельство приводит к подразделению всей совокупности избирателей на определенные группы. Каждая группа избирателей, спаянная в процессе выборов посредством закрепления за ней права на совместное избрание определенного числа депутатов, носит техническое название избирательной единицы. Хотя основания группировки избирателей в целях проведения выборов могут быть разнообразны, в настоящее время во всех буржуазных странах распределение на избирательные единицы производится на территориальной основе, при чем количество населения повсеместно служит определяющим моментом для установления числа депутатов, которое должно быть выбрано от данной избирательной единицы.

В подходе к вопросу об избирательных единицах сразу проявляется все глубокое различие, существующее между советской и буржуазной избирательными системами. Для буржуазного права образование избирательных единиц есть дело второстепенное, почти техническое. Если что и может интересовать буржуазного юриста, так это распределение депутатских мест по избирательным единицам, но никак не самое образование избирательных единиц. Чисто вспомогательный характер этой последней операции наглядно выражается в том, что на Западе считается довольно безразличным, пользуется ли законодатель для установления границ избирательных округов существующим административным

делением, или же создает искусственные избирательные округа со строго определенным числом избирателей. Мало кого из буржуазных государствоведов смущает при этом то обстоятельство, что последний путь неминуемо должен привести к тому, что экономически целостные образования окажутся рассеченными, и, наоборот, сферы совершенно различного экономического тяготения — слитыми: основная цель — достижение равномерности представительства — слепит глаза буржуазным юристам, заставляя их, коль скоро это основное требование удовлетворено, не замечать всех иных дефектов избирательной системы. Отсюда индиферентность к вопросу об избирательных единицах. Последняя, впрочем, имеет и другие, более глубокие корни — индивидуалистический характер буржуазного представительства. Поскольку в конечном итоге выборов имеется в виду, игнорируя все связи, существующие между членами общества, выявить лишь общую сумму индивидуальных воль, представляется довольно безразличным, каким именно способом будет производиться подсчет поданных голосов, а именно, будет ли при этом служить единицей измерения департамент или особый избирательный округ, так как в конечном счете все эти единицы бесследно тонут в общенародном представительстве парламента.

Совершенно иной подход к вопросу об избирательных единицах характерен для советского права.

Выборные органы здесь отображают не распыленную всенародную массу, которую, подобно куче песку, можно, не рискуя изменить ее существа, измерять любой мерой, но систему реально существующих общественных группировок и объединений, возникших на почве общности производственной деятельности.

Отказываясь от создания искусственных числовых избирательных единиц и беря за базу для построения представительства естественно возникшие в процессе хозяйственного строительства и экономической борьбы объединения, советское право встало на реальную почву. Вместе с тем, решительно порывая с традициями буржуазных законодательств, шедших по пути создания организационных форм, ни в какой мере не увязанных со всей совокупностью окружающих условий, советское право ликвидировало тот разрыв между жизнью политической и собственно производственной, на который, как на один из основных грехов буржуазного государственного строя, указывал в свое время Леруа.[1]

Достижения эти не явились результатом каких-либо теоретических изысканий в области нахождения наиболее совершенных политических форм. Здесь, как и в других случаях, практика классовой борьбы пролетариата сама выдвинула те организационные схемы, которые впоследствии были закреплены советским правом и практикой выборов. Представительство в первые Советы

[1] «Эволюция государственной власти», стр. 45.

рабочих депутатов в 1905 году уже строилось на основе делегации от предприятий, профессиональных союзов и мастерских. Только для построения представительства от крестьянской массы позднее выдвинулась необходимость установления территориально-производственных избирательных единиц.

Указанное построение представительства остается с тех пор неизменной основой советского государственного уклада, который отрицает то механическое размежевание страны на избирательные округа, которое является альфой и омегой построения представительства в буржуазных странах.

В связи с указанным сдвигом, понятие избирательной единицы подверглось в советской системе коренному видозменению: из вспомогательного и технического, оно превратилось в нечто основное и определяющее, накладывающее свой отпечаток на все построение избирательной системы. Правда, и при советских выборах голосуют отдельные лица, а не организации и учреждения как таковые, но отдельные граждане подают свой голос исключительно как члены и представители тех трудовых коллективов, участниками которых они являются. Далее, отдельному гражданину и по советскому праву принадлежит право протестовать против его устранения от участия в выборах, но и в этом случае такому лицу надлежит доказать не только чисто субъективные свои качества (как-то: неопороченность по суду, совершеннолетие и т. п.), но, прежде всего, свою принадлежность к классу трудящихся, т.-е., иначе говоря, к какому-либо трудовому коллективу. Еще яснее встает указанная особенность советского избирательного права, ложащаяся гранью между ним и правом буржуазным, если принять во внимание то обстоятельство, что советские избирательные единицы, если сами не определяют того количества депутатов, которое должно быть ими делегировано, то во всяком случае всегда могут обжаловать неправильные выборы. Характерное в этом отношении постановление содержится в избирательной инструкции ВУЦИК'а от 10 сентября 1924 года: «*учреждения, организации и лица,* считающие выборы неправильными, могут подавать о том протесты» и т. д.[1] Здесь на первом месте упоминаются избирательные единицы, на втором—индивиды; первые признаются столь же заинтересованными в правильном проведении выборов, как и вторые. Достаточно попытаться представить себе в роли обжалующего неправильные выборы западно-европейский избирательный округ, чтобы сразу же почувствовать все глубокое различие в существе и функциях избирательных единиц в буржуазной и советской избирательных системах.

Естественное происхождение советских избирательных единиц обуславливает их гибкость и многообразие. Первое непосредственно связано с наличностью двух организационных принципов,

---

[1] «Собр. Уз. УССР», 1924 г., № 34, ст. 235, пункт 58.

лежащих в основе советских избирательных единиц. Принципами этими являются группировки по профессиональному началу и по началу территориально-производственному. Сочетание указанных принципов придает основной ткани советского представительства необычайную всесторонность: в ней находят место как трудовые объединения, где людей сплачивает исключительно общность труда, так и союзы, где общность проживания в такой же мере служит целям общественной спайки, как и единство производственной деятельности.

Допустив территориально-производственное начало при построении представительства, наше революционное законодательство не повторило той ошибки, которую в свое время сделала Конституанта, отказавшись от того, чтобы взять за основу при установлении границ избирательных округов существующую систему городов, сел и деревень и создав взамен ее искусственные кантоны, единственным назначением которых было служить очагом для выборов. Ошибка деятелей 1789 года, как показал М. Ковалевский, состояла в том, что они «полагая, что община, подобно округу или департаменту, не более как единица управления, теряя из виду ее естественное образование под влиянием общности нужд и до некоторой степени общности владения, не желая видеть в ней ни юридического лица, ни центра торговой деятельности, забывая, что объединяющим началом для обывателей является общность леса и выгона и единство рынка»,[1] не нашли нужным приурочить к ней систему избирательных ячеек.

Советская практика не пошла по этому неправильному пути, она учла, что город и село являются не только территориальными, но и производственными единицами, и на ряду с предприятиями и профессиональными союзами придала им значение избирательных единиц. На ряду с признанием значения избирательных единиц за городскими и сельскими поселениями, советская власть с самого начала своего существования приложила не мало усилий к созданию территориально-производственных единиц более крупного масштаба. Такими единицами должны были явиться районы, округа и области, выделяемые в порядке экономического районирования страны. В отличие от исторически-случайных очертаний волостей, уездов и губерний, полученных в наследие от эпохи царизма, создаваемые на основе экономического тяготения новые административные деления, являясь экономически-целостными образованиями, создают широкую производственную базу для построения советского представительства. Однако, до настоящего времени база эта создана лишь частично: на ряду с местностями, где полностью проведено экономическое районирование, на значительной части территории СССР еще сохранились унасле-

---

[1] Ковалевский — «Происхождение современной демократии», М., 1895 г., т. II, стр. 364.

дованные со времен Екатерины II административные единицы, никогда не имевшие под собой иной основы, кроме подверженного быстрым изменениям количественного состава населения.

Правда, нельзя упускать из виду, что столетнее существование указанных административных подразделений привело *в ряде случаев* к установлению определенных производственных связей, иначе говоря, обусловило превращение произвольно образованных уездов и волостей в районы единого экономического тяготения, но о сколько-нибудь постоянном совпадении территориального и производственного моментов здесь, однако, не может быть и речи.

Вынужденная, в связи с тем, что разгоревшаяся гражданская война на продолжительное время задержала осуществление экономического районирования, использовать в качестве базы для проведения выборов существующие губернии, уезды и волости, Советская власть, однако, неизменно смотрела на это, как на нечто временное. Неоднократно подчеркивая в ряде декретов и постановлений, изданных в первые годы советского режима, необходимость неотложного проведения районирования, она немедленно приступила к его осуществлению, как только к тому представилась возможность. Полное осуществление районирования СССР, кроме ряда иных важных следствий, приведет к устранению иррационального начала, просачивающегося сквозь основной производственный фундамент советского представительства, и тем обеспечит последнему единство, незыблемость и стройность.

Сделанные нами выше замечания, относительно отдельных избирательных единиц, дают уже представление о многообразии видов советских избирательных единиц. Пытаясь, в целях облегчения обозрения последних, дать общую классификацию их видов, мы устанавливаем, что советские избирательные единицы могут быть различаемы, во-первых, с точки зрения большей или меньшей ширины охватываемых ими категорий избирателей, во-вторых, по степени сложности своей конструкции, и, наконец, с точки зрения того, какое начало — профессионально-производственное или территориально-производственное в них преобладает. В частности, в качестве наиболее узких избирательных единиц могут быть отмечены: предприятие, воинская часть, учреждение, группа неорганизованных городских жителей; далее, все расширяясь по объему, идут профессиональный союз, сельсовет, горсовет, наконец, волостной, уездный и губернский съезды советов. Три последние единицы, вместе с тем, выделяются по своей структуре, как единицы сложные, в отличие от ранее перечисленных, как единиц простых, первичных. Наконец, третье подразделение избирательных единиц, известных советскому праву, позволяет различать единицы, покоящиеся на основе профессионально-производственного или же территориально-производственного начала. К первой группе, несомненно, относятся: профсоюз, предприятие, учреждение; ко второй — единицы съездового и коммунального типа — село,

городской совет, съезд советов. Среднее место между первой и второй группами занимают: совхоз, совет фабрично-заводского поселка, железная дорога и т. п.

Приведенная классификация дает представление о разновидностях избирательных единиц, которые мы встречаем в советской практике. Дадим теперь несколько цифровых данных, выявляющих, как велико при советской системе общее количество избирательных единиц. На губернских съездах РСФСР, имевших место в 1921 году,[1] было представлено всего 1281 избирательная единица, на уездных [2] — 21.010; в 1922 году, в связи с установлением одногодичных выборов и изменением в построении представительства, цифры эти сократились приблизительно втрое, но все же внушительны: на губсъездах участвовало 468 избирательных единиц, на уездных — 6815. [3]

Но эти данные однако лишь в самой слабой степени способны дать представление о сложности конструкции советских выборных органов. Необходимо иметь в виду, что то, что при представительстве на съезды советов считается за единицу — например, волостной или уездный съезды советов, в свою очередь, слагается из целого ряда более мелких избирательных единиц. Если первые мы можем рассматривать, как органы государственного целого, то последние являются теми клеточками, из бесконечного множества которых слагаются эти органы.

Пытаясь установить среди богатого разнообразия существующих избирательных единиц те виды их, которые являются господствующими, мы получаем для губернских съездов следующую картину:

Формы представительства на губернских съездах советов РСФСР.

Виды избирательных единиц.	1920 г. %	1921 г. %	1922 г. %	1923 г. %
Уездные съезды	73,3	76,0	81,8	73,2
Горсоветы	14,9	17,3	16,1	16,9
Советы фабрично-заводских поселков	0,8	0,4	0,3	7,3
Волсъезды	4,3	3,9	—	7,3 (волсъезды и сельсоветы вместе)
Сельсоветы	0,4	—	0,1	
Прочие организации	6,3	2,4	1,7	2,6

[1] Данные представлены 43 губерниями.

[2] Данные, охватывающие 53 губернии и 2 автономных республики.

[3] Данные о губернских съездах поступили из 43 губерний и 3 автономных республик; об уездных съездах — из 50 губерний и 3 автономных республик.

Из приведенных цифр явствует, что преобладающим видом избирательных единиц, делегирующих своих представителей на губсъезды Советов РСФСР являются уездные съезды. На долю последних приходится почти неизменно $^3/_4$ общего числа избирательных единиц. Другим распространенным видом избирательных единиц, делегирующих на губернский съезд, являются городские советы. Они составляют в среднем 16% всех делегирующих на съезд объединений, при чем указанный процент проявляет значительную устойчивость. Остальные виды избирательных единиц представлены на губсъездах крайне незначительно.

Сопоставляя полученные нами данные, рисующие фактическое строение высших органов власти в губернии, с тем составом их, который фиксирован в законодательстве, мы не получаем полного совпадения. Так, например, несомненно, по Конституции РСФСР, утвержденной 10 июля 1018 г. и действовавшей до 1925 г., основным видом представительства на губернские съезды, согласно п. «б» ст. 53-й, являлись волостные съезды советов, и только для того случая, когда уездные съезды непосредственно предшествуют губернскому, допускалась замена представительства от волостей представительством от уездов. Между тем, на практике делегация от волостных съездов неизменно занимала самое незначительное место, составляя всего от 4 до 7 процентов общего числа делегирующих на съезд избирательных единиц.

Сравнительную степень участия различных видов избирательных единиц к конструировании уездных съездов выявляет следующая таблица:

Формы представительства на уездных съездах советов РСФСР.

Виды избирательных единиц.	1920 г. %	1921 г. %	1922 г. %	1923 г. %
Волостные съезды	67,2	71,6	73,5	74,5
Горсоветы	11,6	12,7	13,5	19,9
Фабрично-заводские советы	3,3	2,8	2,8	
Сельские советы	10,6	5,2	2,5	2,9
Прочие организации	7,6	7,7	7,7	2,7

Из приведенной таблицы явствует, что преобладающей формой представительства на уездных съездах являются волостные съезды, за три последние года составлявшие более 70% всех избирательных единиц, представленных на уездных съездах.

Участие горсоветов и советов фабрично-заводских поселков на уездных съездах составляет в круглых цифрах от 15 до 20%.

Представительство сельсоветов, в 1920 году составлявшее 10% общего числа избирательных единиц, в последующие годы падает до 2%, т.-е. фигурирует лишь в виде редкого исключения.

В отношении фактической конструкции уездных съездов вполне применимо то же замечание, которое сделано выше в отношении съездов губернских. Фактическая организация съездов не вполне совпадает с той, которая начертана в Конституции 1918 г. и изданных в ее развитие законодательных актах.

Пункт «в» ст. 53 Конституции, как в первоначальной редакции, так и редакции, приданной ему VII Всероссийским съездом, устанавливает для делегации крестьянского населения на съезд лишь представительство от сельских советов, которое, однако, как мы видели на практике, занимает самое незначительное место. Наоборот, волостные съезды, о которых Конституция не упоминает, [1] и в 1920 и 1921 гг. занимают первое место среди делегирующих на уездный съезд избирательных единиц.

Высказанные нами соображения относительно расхождений между фиксированной в законе и фактической структурой съездов советов подтверждаются еще и тем обстоятельством, что среди избирательных единиц, представленных на губернских и уездных съездах советов, фигурируют организации и учреждения, вовсе неизвестные законодательству. Так, например, как общее правило, на всех губернских съездах имеется представительство от губисполкомов, партийных комитетов, организаций РЛКСМ, отдела работниц и др., а на уездных съездах кроме того встречается представительство от отделов УИК'а, ячеек отдельных учреждений, избирательных комиссий, отдельных фабрик и, наконец, даже отдельных должностных лиц, как-то: заведующего административным отделом, уполномоченного губотдела ГПУ и т. п.

Обозрев виды избирательных единиц, представленные на съездах советов, мы, к сожалению, лишены возможности сделать это в отношении избирательных единиц, делегирующих своих представителей в состав горсоветов. В данном случае выяснение фактической структуры горсоветов представлялось бы тем более интересным, что ни один из законодательных актов, изданных по РСФСР, не дает исчерпывающих указаний относительно видов избирательных единиц, фигурирующих при проведении выборов в горсоветы. Правда, 70 ст. Конституции РСФСР 1918 г. и соответствующая ей ст. 72 пересмотренной в 1925 г. Конституции, ссылаются в данном отношении на Инструкцию ВЦИК'а, однако,

---

[1] В законодательстве возможность представительства на уездн. съезд волостных съездах впервые фиксирована в альтернативной форме в Положении об уездных съездах 26 января 1922 г.; действующее положение об уисполкомах 16 января 1924 г. возвращается, однако, к основному тексту Конституции.

ни Инструкция ВЦИК'а от 31 августа 1922 г., ни Инструкция ВЦИК'а по проведению перевыборов от 11 августа 1924 года не разрешают положительным образом вопроса о видах городских избирательных единиц. Ст. 20 обеих инструкций ограничивается глухим указанием: «В городах избирательные собрания устраиваются по производственным или профессиональным единицам (предприятиям, учреждениям, профессиональным союзам)». Указанные виды избирательных единиц — учреждения и профсоюзы — не могут, однако, рассматриваться, как единственно возможные, что явствует хотя бы из того, что красноармейцы, домохозяйки, кустари, ремесленники и т. п. категории граждан, в громадном большинстве своем, не связанные ни с учреждением, ни с предприятием, ни с профсоюзом, пользуются избирательным правом. Вопрос относительно видов тех избирательных единиц, которые должны быть созданы для предоставления указанным категориям граждан возможности участвовать в выборах, лишь частично решается Положением ВЦИК'а о горсоветах 26 января 1922 года. Последнее говорит об общегородском избирательном собрании как избирательной единице, создаваемой для предоставления домашним хозяйкам возможности принимать участие в выборах. Вопрос о том, допустимо ли образование территориальных избирательных единиц меньшего масштаба, так же как и вопрос о том, как должны быть объединяемы при выборах иные группы неорганизованного населения, оставлен в положении о горсоветах неразрешенным. Сходное положение вопроса находим в Украинском законодательстве. Правда, Положение о выборах в городские советы, утвержденное ВУЦИК'ом 10 сентября 1921 года и действовавшее до 10 сентября 1924 года, вносило некоторую определенность в данный вопрос: ст. 21 его гласила: «при выборах в горсоветы избирательной единицей считается предприятие, учреждение, воинская часть, учебное заведение и установленный Центральной Избирательной Комиссией специальный избирательный пункт». Но наметившиеся было в законодательстве конкретные очертания советских избирательных единиц бесследно исчезают в избирательной Инструкции ВУЦИК'а 1924 года. Вместо перечня видов этих единиц здесь дается лишь общее указание, что подразделение избирателей на группы производится «по производственному или иному принципу». Указание это, ни в коей мере не разъясняя вопроса, скорее способно увеличить неясность в отношении того, каковы те «иные» непроизводственные принципы, которые могут быть положены в основу советских избирательных единиц. Следует ли, например, под ними разуметь лишь территориальное начало, или позволительны также группировки избирателей, например, по национальному, партийному или еще какому-либо иному моменту. Никаких конкретных указаний относительно видов избирательных единиц не находим и в Белорусском законодательстве. Несколько большую определенность в данный вопрос вно-

сит Азербайджанская избирательная инструкция 1924 года. Последняя, подобно Украинской Инструкции 1921 года, упоминает: предприятия, учреждения, воинские части, учебные заведения и установленные центральной избирательной комиссией специальные избирательные пункты.[1]

Однако, приведенные определения избирательной инструкции Азербайджанской ССР являются единственными в своем роде. В законодательстве других советских республик вопрос об избирательных единицах для городских выборов вовсе не нормирован. Пробел закона восполняет местное нормотворчество. В избирательных инструкциях исполкомов и избиркомов мы обычно находим более или менее полный перечень видов избирательных единиц. Так, например, в московской избирательной инструкции, утвержденной 17 ноября 1922 года, мы читаем: «выборы производятся по фабрикам, заводам, железнодорожным мастерским, по городским предприятиям, по профессиональным союзам, красноармейским и милицейским частям... а также на особых избирательных собраниях, созываемых районными избирательными комиссиями». Последний вид избирательных единиц предназначается Московской инструкцией для домовых рабочих, рабочих гостиниц и рабочих кустарных и ремесленных предприятий.

Ряд местных инструкций старается уточнить, для каких именно групп населения должны создаваться те или иные виды избирательных единиц. Так, в Череповецкой инструкции 1924 года[2] указывается, что рабочие и служащие должны выбирать по предприятиям и профорганизациям, красноармейцы на общих собраниях своих частей, лица, не состоящие в профорганизациях, но занятые в предприятих и артелях — по районам по месту жительства.

Подобно этому Владимирская инструкция[3] устанавливает: «выборы по предприятиям производятся при значительном размере этих предприятий. Члены профсоюзов, работающие в мелких предприятиях, участвуют в выборах по своим профсоюзам».

Более краткие указания дает Ново-Николаевская избирательная инструкция: «все, имеющие право голосовать и не поддающиеся учету, голосуют в ближайших избирательных участках по месту жительства».[4]

Инструкция Велико-Устюжского горсовета указывает, что городские районы создаются для участия в выборах всех граждан, не состоящих в профсоюзах; инструкция Ярославской городской избирательной комиссии обязывает голосовать по районам кустарей, ремесленников, домохозяек и безработных, не являющихся членами профессиональных союзов.

[1] § 61 Инструкции АССР. Инструкция носит неправильное название: «О производстве выборов в сельские советы, на участковые, уездные и городские съезды советов», издана отдельной брошюрой в г. Баку в 1924 г.

[2] Утвержд. Губизбиркомом 5 ноября 1924 г.

[3] Утверждена ГИК'ом 20 ноября 1924 г.

[4] Утверждена Горизбиркомом 10 ноября 1924 г.

Характерной чертой большинства упомянутых инструкций, как и местных избирательных инструкций вообще, является фиксирование в них необходимости создания при выборах в горсоветы территориальных избирательных единиц («городских районов» или «участков») для участия в выборах неорганизованного населения.

Как указывалось в предыдущей главе, кустари, ремесленники, домохозяйки и т. д. представляют группу городского населения, в наименьшей мере втянутого в государственное строительство и дающую на городских выборах наиболее высокий процент абсентеизма.

Отсутствие в законодательстве союзных республик специальных указаний относительно необходимости создания при выборах особых избирательных единиц для неорганизованного городского населения затрудняло быстрое изживание указанного явления. Правда, пробел закона во многих случаях восполнялся местными избирательными инструкциями, в большинстве содержавшими специальные определения относительно избирательных единиц для неорганизованного населения, но последние не могли заменить отсутствующей общереспубликанской нормы. Требовались более авторитетные указания для того, чтобы ликвидировать распространенное и стойкое убеждение в прирожденном и неискоренимом политическом индифферентизме данной группы населения, сплошь и рядом побуждавшее местные органы сосредоточивать при выборах исключительное внимание на членах профсоюзов и красноармейцах.

Но если в период военного коммунизма было еще понятно игнорирование при выборах неорганизованного населения, то с переходом на мирное хозяйственное строительство такое отношение к весьма значительной по своей численности и не маловажной по своему хозяйственному значению общественной группе не может более иметь места.

Учитывая это, Инструкция по выборам ЦИК'а СССР делает весьма необходимый шаг, а именно, устанавливает организационные формы, которые должны служить привлечению к выборам широких слоев неорганизованного населения. В ст. 25 Инструкции ЦИК'а СССР мы читаем: «для граждан, не входящих в предприятия или неорганизованных в профсоюзы, как-то: кустарей, домашних хозяек, извозчиков и т. д., избирательные собрания проводятся по территориальным единицам (по районам, участкам и т. д.)».

Авторитетное указание Инструкции ЦИК'а позволит местам взять правильную линию при проведении выборов в смысле широкого привлечения к участию в последних тех, кто до настоящего времени держался в стороне от политической жизни.

Рассмотрев конкретные виды избирательных единиц, которые выдвинула советская практика, мы можем дать общую характеристику последних.

Первой и основной особенностью советских избирательных единиц является их естественное происхождение. База советского представительства — современная общественность со всем богатством создаваемых ею человеческих группировок. Чтобы яснее осознать, насколько полно отразилось реальное лицо современности в советской избирательной системе, достаточно вспомнить яркую характеристику окружающей действительности, данную Еллинеком в его работе «Конституции, их изменения и преобразования»:

«Всюду все шире и шире развивается не управляемая никаким объединяющим центром, и в этом смысле, так сказать, естественно растущая организация народа. Общества и собрания, всякого рода предпринимательские и рабочие союзы, представительства интересов в самой различной форме, образованные и контролируемые частью самими заинтересованными лицами, частью государством, создают взамен атомизированной народной массы сильно дифференцированную, быстро развивающуюся организацию. Эта дифференцированная организация, которой тщетно пытались дать выражение в парламентском избирательном праве, должна с неизбежной исторической необходимостью воздействовать на государство».[1] Этими штрихами, на редкость яркими, Еллинек характеризует то «великое движение интеграции», которое постепенно охватывает все современное общество и относительно дальнейшего развития которого Дюги пророчествует: «пока лишь разгорается его заря, оно наполнит все наше столетие, оно, несомненно, будет его характерным признаком», то явление, которое отмечает Леруа, указывая, что «совокупность учреждений и союзов становится на место старого порядка», и которое, вообще, не может укрыться от глаз ни одного из наблюдательных современников.

Трудно найти более надежный базис для обоснования существующего в советской избирательной системе способа организации избирательных единиц, чем та объективная действительность, которая так ярко запечатлена в только что приведенных характеристиках.

На ряду с естественным происхождением советских избирательных единиц и обусловленным им многообразием последних, следует отметить характерное сочетание профессионально-производственного и территориально-производственного начала, которое лежит в основе этих единиц и обуславливает их способность отражать различные типы общественных объединений. В заключение необходимо отметить, что только советская система, построенная на представительстве производственных избирательных единиц, создала необходимые предпосылки для установления постоянного и тесного контакта между избирателями и депута-

---

[1] Еллинек — указ. соч., П. 1907 г., стр. 87.

тами. То обстоятельство, что при этой системе избирательными единицами являются организации и учреждения, продолжающие существовать и после окончания выборов, обеспечивает для избирателей — членов этих коллективов — возможность с наибольшей легкостью осуществлять контроль над посланными в представительные собрания депутатами, требуя от последних периодических отчетов, давая руководящие указания и отзывая, в случае недовольства их деятельностью.

Создавая базу для упрочения принципа ответственности депутатов перед избирателями, начало производства выборов по трудовым объединениям является вместе с тем одним из устоев рациональной организации государственного аппарата, за которым несомненно стоит будущее.

IV.

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ДЕПУТАТСКИХ МАНДАТОВ.

«Опыт всех движений угнетенных классов, опыт социалистического мирового движения нас учит, что только пролетариату дано соединить воедино рассеянные и отсталые слои трудящегося и эксплоатируемого населения и повести его за собою».

Ленин.

После того, как предыдущее исследование осветило вопрос о внешних границах избирательного корпуса и его внутренней организации, мы можем перейти к проблеме распределения депутатских мандатов.

Над этим вопросом немало работала буржуазная юридическая мысль, но самая постановка вопроса неизменно оказывалась слишком узкой: проблема установления принципов разверстки депутатских мандатов подменялась вопросом о «равном» или «неравном» избирательном праве. Путем такой замены вопрос не только переносился из плоскости объективной в субъективную, но также искусственно суживался и терял свою определенность. Так, казалось бы, совершенно очевидно, что простое констатирование неравенства избирательного права ничего не говорит еще о существе этого последнего и, следовательно, всегда предполагает последующий вопрос относительно того, какого рода неравенство имеется в данном случае налицо. Отсюда вытекает, что единственно правильный путь, это — устранение вопроса о равном или неравном избирательном праве и замена его общим вопросом о том, какие принципы кладутся данной системой в основу распределения депутатских мест.

Последняя проблема на практике выдвигается вперед и получает заостренную и четкую постановку в тот период, когда под влиянием растущей классовой мощи пролетариата начинают расширяться пределы круга избирателей, иначе говоря, когда на ряду с имущественно-обеспеченными слоями населения в выборах начинают принимать участие экономически-обездоленные классы. Принужденная допустить последние к избирательным урнам, господствующая буржуазия стремится, путем особого рас-

пределения депутатских мест, «обезвредить» для себя вынужденную уступку. Это достигается посредством закрепления за некоторыми группами избирателей права избрания относительно большего числа депутатов, чем за другими группами, в силу чего голоса первых становятся более вескими, чем голоса вторых. Выражая это в более точных терминах, мы можем сказать, что в силу искусственного установления не одинаковой пропорции между численностью отдельных групп избирателей и количеством выбираемых ими депутатов, коэффициент избирательного влияния отдельных избирателей становится различным.

История политических форм знает три классических вида, подобных открыто-неравных избирательных систем, построенных под всеопределяющим влиянием классовых интересов буржуазии. Таковы система налоговых классов, курий и система плюрального голосования.

Не вдаваясь в детальное описание указанных избирательных систем, дадим лишь несколько цифровых иллюстраций, вскрывающих их социальное существо. Первая из названных систем, родиной которой является Пруссия, основана на разверстке депутатских мест между налоговыми группами и приводит к тому, что составляющие 3.36°/₀ всего избирательного корпуса избиратели первого класса и составляющие 12,07°/₀ избиратели второго класса — посылают по такому же количеству депутатов, как составляющие 84,57°/₀, избиратели третьего класса. [1]

Приводя указанные цифры, неоспоримо свидетельствующие о плутократическом характере избирательной системы, нельзя не отметить, что трехклассная система тем не менее имеет своих апологетов, выдвигающих высокие этические основания для ее оправдания; так, например, Гнейст утверждает, что фундаментом этой системы является высоко нравственный принцип «при равных обязанностях — равные права», конкретно выражающийся в том, что тот, кто больше платит налогов, пользуется и большими политическими правами. Однако, не надо большого усилия ума, чтобы разрушить аргументацию защитников трехклассной системы их же оружием: тот масштаб налоговых взносов, который брало за основу старое прусское право, уже по одному тому не может быть признан правильным измерителем для установления коэффициента избирательного влияния, что кроме прямых денежных налогов существуют воинская повинность и целая система косвенных налогов, которые ложатся всей своей тяжестью на плечи эксплоатируемых классов, но совершенно не принимаются во внимание при построении избирательной системы.

Другой разновидностью избирательных систем, основанных на открытом закреплении за избирательными голосами представителей имущих классов решающего влияния на конечные результаты

---

[1] Данные относятся к 1906 г.

выборов, является куриальная система. Примером ее может служить как наша дореволюционная избирательная система, в основных своих чертах рассмотренная в первой главе настоящей книги, так и ее прототип — австрийская система курий, действовавшая до 1907 года.

Для установления основных черт указанной системы достаточно следующих данных: все избиратели подразделяются ею по имущественному и социальному их положению на несколько разрядов, и каждому такому разряду присваивается право избрания установленного в законе числа депутатов, при чем это число не стоит ни в каком определенном соотношении с численным составом данной группы избирателей; так, например, к первой курии закон относит крупнейших землевладельцев, общее число которых составляло в Австрии всего 5,431 человек, и предоставляет ей избрание 74-х депутатов; за второй курией—торговыми палатами, численно представленной 556 единицами, закрепляется 21 депутатское место; курии городов (493.804 чел.) предоставляется избрать — 118 депутатов; курии сельских обывателей (более $1^1/_2$ мил. человек) — 129 депутатов и, наконец, курии всеобщего голосования (более 6 мил. человек) — 72 депутатов. «Всматриваясь в эти цифры, — правильно замечает профессор Лазаревский — надо удивляться, каким образом эта система могла держаться с 1867 года почти до настоящего времени». [1]

Третьей разновидностью избирательных систем, открыто предоставляющих определенным социальным группам избирательные привилегии, являются системы плюрального (множественного) голосования. При действии указанной системы, разряды избирателей, удовлетворяющие установленным в законе условиям, получают при выборах один или несколько дополнительных голосов, как, например, в Саксонии, где указанная система была введена законом 1909 года, добавочные голоса присваивались на основании следующих признаков: величины дохода, размеров недвижимости, образовательного ценза или, наконец, 50-тилетнего возраста. Как видно из этого перечня, — это все те же условия, которые в свое время в разных странах доказали буржуазии свою «социальную целесообразность», фигурируя в качестве общих цензов при системе ограниченного голосования. Насколько удачно с точки зрения тех классовых целей, которым должен служить институт множественного голосования, выбраны указанные признаки, — показывают следующие данные: из числа избирателей, обладающих 4-мя избирательными голосами, на последних перед европейской войной выборах за социалистов голосовали 8%; из числа имеющих три голоса — 26% и, наконец, из числа имеющих 1 и 2 голоса — 54%, в результате при действии этой системы получается, что хотя в общем за социалистов голосует 341 тысяча

[1] Лазаревский — Цит. соч., стр. 443.

из 624 тысяч, т.-е. более половины избирателей, социалисты получают всего лишь 26% депутатских мандатов. [1]

Общей чертой всех трех рассмотренных нами типов избирательных систем является прямая зависимость, устанавливаемая в них между нормой представительства (т.-е. отношением между числом избирателей и количеством подлежащих избранию депутатов) и социальной ценностью данного разряда избирателей с точки зрения интересов сохранения и укрепления буржуазного строя. Чем более надежной по своему классовому положению и политическим симпатиям представляется господствующему классу данная группа избирателей, тем значительнее то количество депутатских мест, которые за ней закрепляются.

Эпохой расцвета только что рассмотренных нами избирательных систем является вторая половина XIX века. На рубеже текущего века системы эти начинают повсеместно уступать место так называемому «равному» избирательному праву.

Принцип «равенства» избирательного права, на ряду с всеобщностью последнего, рассматривается современными буржуазными государствоведами и политиками, как основное начало демократии. Существо этого принципа сводится к признанию того, что каждый избиратель должен пользоваться лишь одним избирательным голосом, и степень влияния оказываемого каждым голосующим избирателем на конечные результаты выборов должна быть тождественна с влиянием, оказываемым другими избирателями.

Поскольку эти условия оказываются налицо, избирательное право объявляется буржуазными юристами «равным», и последние не устают на разные лады восхвалять достоинства такой избирательной системы, доходя порой до признания ее институтом, утверждающим этический постулат равноценности человеческих личностей и этим путем корректирующим существующее социальное неравенство.

Формальный характер устанавливаемого в законе равенства, игнорирующего всеопределяющий фактор классового расслоения общества, не останавливает на себе внимания буржуазных государствоведов. Как ярко подчеркнул В. И. Ленин: — «буржуазной демократии, по самой природе ее, свойственна абстрактная или формальная постановка вопроса о равенстве... Под видом равенства человеческой личности вообще буржуазная демократия провозглашает формальное или юридическое равенство собственника и пролетария, эксплоататора и эксплоатируемого, вводя тем в величайший обман угнетенные классы. Идея равенства сама, являющаяся отражением отношений товарного производства,

[1] Только что приведенный подсчет удалось произвести благодаря незначительному техническому упущению, допущенному правящим классом: установлением для лиц, пользующихся двойным, тройным и т. д. голосами цветных избирательных бюллетеней в отличие от белых бюллетеней, которыми пользуются прочие избиратели.

превращается буржуазией в орудие борьбы против уничтожения классов, под предлогом будто бы абсолютного равенства человеческих личностей». [1] Если бы буржуазные законодатели захотели пойти по пути установления не фиктивного, но действительного равенства, им необходимо было бы поставить во главу угла учет конкретно-исторической обстановки и в первую очередь экономических условий. Между тем эти реальные условия старательнее всего затушевываются при господстве буржуазно-демократических избирательных систем, так как системы эти в полной мере игнорируют основные факты современности — классовую дифференциацию и все растущее значение всякого рода коллективов. Между тем и самый поверхностный наблюдатель не может не заметить, что реальная действительность не дает возможности видеть человека в отрыве от окружающей его хозяйственной, а следовательно и социальной среды. В общественной жизни выступают рабочие, крестьяне, капиталисты, помещики, банкиры и т. д., но тщетно было бы искать «человека вообще».

Если господствующая буржуазия, выдвигая в качестве основного принципа рационального построения представительства равенство избирательного права, проявляет стремление к погоне за призраками, то, говоря исключительно об отдельных индивидуумах или абстрактных демократических личностях и игнорируя тем самым существование коллективов, она сознательно искажает окружающую действительность, стоящую под знаком растущей силы всякого рода социальных внутриклассовых объединений.

Оставляя вне поля зрения влияние только что указанного крупнейшего социального фактора и игнорируя зияющую пропасть, разделяющую индивидов, принадлежащих к различным социальным классам, господствующая буржуазно-демократическая доктрина отворачивается от живой действительности и на основе отвлеченных схем и вымышленных фикций строит свой идеал политического строя, одним из основных организационных принципов которого является начало равенства в распределении депутатских мест между избирателями. Находясь в противоречии с реальной жизнью, принцип этот, как ярко показал Маркс в своей работе «К критике готской программы», по самому существу своему заключает внутреннее противоречие. Поскольку по своей природе право может состоять только в применении общего мерила, а индивиды, к которым оно прилагается, фактически не равны, формально равное право «по своему содержанию есть право неравенства, как и всякое право». [2]

Иначе говоря, поскольку остается в силе тот основной факт, что общество разбито на классы, при чем господствующий класс

---

[1] Ленин — «Тезисы по национальному и колониальному вопросам, предложенные II Конгрессу Коминтерна», журнал «Коммунистический Интернационал», 1920 г., № 11.

[2] «Критика Готской программы». Гиз. 1923 г., стр. 55.

присваивает себе все материальные и духовные блага, создаваемые обществом — всякая попытка законодателя, установить в каком бы то ни было отношении равенство между гражданами, фактически превращается в средство, служащее вящшему укреплению и обострению существующего фактического неравенства.

Впрочем, провозглашая равное избирательное право и всемерно используя его в качестве момента агитационного, господствующая буржуазия не отказывается от контрабандного проведения скрытых форм неравенства. Излюбленным приемом последнего рода является так называемая «избирательная геометрия». Сущность указанного приема состоит в том, что размежевание страны на избирательные округа производится с таким расчетом, чтобы предоставить округу, известному своей консервативностью при сравнительно малом количестве жителей, возможность посылки в парламент большего количества депутатов, чем, например, округу, где имеются крупные фабричные центры. Иллюстрацию этому дает дореволюционная Германия: тогда, как в Берлине существовали округа, охватывающие до 156.230 избирателей, по всей Германии в среднем на один округ приходилось не более 28.819 избирателей, и, следовательно, голоса 156.000 берлинцев приравнивались по своему весу 29 тысячам голосов жителей других местностей Германии; та же тенденция умаления значения избирателей крупных центров сказывалась и на нормах представительства, установленных в пределах Пруссии: здесь Берлин, по численности составляющий одну двадцатую часть населения, избирал всего лишь 9 из 433 депутатов, т. е. лишь одну сорок восьмую представителей.[1]

Избирательная геометрия способна, однако, служить не только целям умаления избирательного влияния промышленного пролетариата, но и национально-шовинистическим целям. Указанная особенность ярко проявляется на примере нашего дореволюционного думского представительства, одной из характерных черт которого являлось урезанное представительство окраин. Стремления, побуждавшие царское правительство к такому роду действий, ясно выражены в тексте манифеста 3 июня 1907 года: «Государственная Дума должна быть русскою по духу. Иные народности, входящие в состав державы нашей, должны иметь представительство нужд своих, но не должны и не будут являться в числе, дающем им возможность быть вершителями вопросов чисто русских». В осуществление провозглашенных в манифесте начал количество депутатов от Польши с 37 человек сведено до 14-ти; от Кавказа с 29 уменьшено до 10, а пять областей Туркестана и Якутская область вовсе лишены представительства в Думу.

Из новейших ярких образчиков неправильного распределения депутатских мандатов по избирательным округам отметим поль-

---

[1] Лазаревский — Цит. соч., стр. 446.

ский избирательный закон, принятый сеймом в августе 1922 года. Последний, чтобы обеспечить реакции большинство в сейме, предоставлять восточным окраинам, заселенным «инородцами», относительно меньшее количество мандатов. Если в Кракове один мандат приходится на 45 тысяч, а во Львове на 43 тысячи жителей, то в украинском Коломийском округе — на 80.500, а в Брест-Литовском — даже на 82 тысячи жителей. На ряду с этим проводится и другое неравенство: в благонадежной Познанской области приходится один мандат на 42 тысячи душ населения, в то время как в промышленном Домбровском районе один — на 60 тысяч, а в Верхней Силезии — на 68 тысяч жителей. [1]

Разнообразные приемы намеренно неправильного распределения депутатских мест по округам получают особенно широкое распространение после перехода ко всеобщему избирательному праву. Они представляют для господствующей буржуазии то важное преимущество по сравнению с явными ограничениями всеобщности или равенства избирательного права, что неспособны в той мере, как последние, вызывать возмущение трудовых масс. Последнее обстоятельство зависит от того, что сущность приемов «избирательной геометрии» остается скрытой от неискушенных глаз за сложной процедурой определения границ избирательного округа и подсчета народонаселения.

Подобные ухищрения органически чужды советскому праву. Советское представительство строится не под всеопределяющим действием каких-либо отвлеченных постулатов в роде принципа равноценности человеческих личностей, а под влиянием реальных условий окружающего. Исходя из существования классов, советское право не пытается выдвигать неосуществимых принципов полного равенства избирателей; исходя из факта решающего влияния коллективов, — оно кладет в основу построения представительства не абстрактную демократическую личность, а естественно возникшие объединения и союзы.

На основе произведенных сдвигов схоластическая и неразрешимая проблема достижения полного равенства между отдельными избирателями, в отношении степени влияния, оказываемого ими на конечные результаты выборов, заменяется актуальным вопросом об установлении принципов наиболее целесообразного, с точки зрения закрепления завоеваний социалистической революции, распределения депутатских мандатов между производственными объединениями, признанными в качестве избирательных единиц.

Указанный подход к вопросу предопределил установление неодинаковых норм представительства для различных групп избирателей.

---

[1] «Правда», 1922 г., № 179 от 11 августа.

Это проявилось прежде всего в ряде преимуществ, которые избирательная система закрепила за пролетарскими производственными и территориально-производственными избирательными единицами по сравнению с иными единицами и в частности с единицами по преимуществу крестьянскими. Каковы основания предоставления этих привилегий? Прежде всего, конечно, можно было бы сказать, что историческая роль пролетариата быть вождем и руководителем в социалистической революции, выполненная им с таким самоотвержением в процессе русской революции, оправдывает предоставление промышленному пролетариату большего, по сравнению с другими классами, влияния на ход государственной жизни. Но, как совершенно правильно указал Г. С. Михайлов, не эти «чисто внешние условия, своего рода, заслуги перед революцией» дают ему преимущественное положение в системе советского представительства. Самая руководящая революционная роль рабочего класса является результатом ряда глубоких исходных условий, положения и роли рабочего класса в области производства, в развитии производственных сил, конфликт которых с производственными отношениями буржуазного общества породил и двигает мировую социальную революцию».[1] Иначе говоря, интересы успешного развития социалистической революции — вот тот своеобразный «категорический императив», который требует предоставления промышленному пролетариату большего по сравнению с другими группами влияния на направление государственной политики, и которому неизменно следует в своем построении советское избирательное право.

Установив коренной принцип, полагаемый советским правом в основу распределения депутатских мандатов, мы переходим теперь к рассмотрению тех форм, в которых этот принцип проявляется. Обратимся для этого, прежде всего, к советским конституциям. Последние, как легко убедиться, устанавливают неодинаковые нормы представительства для различных избирательных единиц; так, действовавшие до мая 1925 г. в РСФСР нормы устанавливали делегацию для горсоветов на всероссийский съезд из расчета 1 депутат на 25.000 избирателей, на губернский съезд — 1 депутат на 2.000 избирателей и на уездный — один депутат на 200 избирателей, тогда как для съездов советов, т.-е. фактически для господствующего на них крестьянского населения и служащих, пропорция при делегации на всероссийский съезд — 1 депутат на 125 тысяч жителей; на губернский съезд — 1 депутат на 10 тысяч и на уездный — один депутат на 2.000 жителей.

Конституция РСФСР 11-го мая 1925 г., оставляя без изменений нормы представительства на всероссийский съезд и губернские съезды советов,[2] вводит дополнительные нормы для областей,

---

[1] Михайлов — цит. статья.
[2] Ст. 20 Конст. РСФСР и п. «б» ст. 51 ее же.

округов и районов и изменяет пропорцию делегации на уездный съезд советов от волостных съездов. Все вновь устанавливаемые нормы для съездов советов стоят в пятикратном отношении к нормам, установленным для городских поселений; так, городские поселения делегируют своих представителей из расчета 1 делегат на 5.000 избирателей — на съезды краевые и областные; по норме 1 делегат на 1.000 избирателей — на окружные съезды и 1 делегат на 200 избирателей — на уездные съезды советов. Съезды же советов посылают представителей из расчета: на областной съезд — 1 делегат на 25.000 человек населения, на окружный — 1 делегат на 5.000 человек, и на уездный съезд советов представительство строится из расчета — 1 делегат на 1.000 человек населения.

Еще резче указанная тенденция установления неодинаковых норм представительства для различных социальных групп проявляется в законодательстве БССР. Последнее устанавливает при делегации на республиканский, окружной и районный съезды советов для городских советов нормы представительства — один делегат на 2.000, 200 и 50 избирателей, а для съездов советов и сельских советов, делегирующих представителей в те же органы, нормы — один делегат на 10.000, на 2.000 и 500 жителей.[2] Аналогичные явления фиксирования неодинаковых норм представительства для различных групп избирателей, делегирующих на данный съезд советов, имеют место и в других советских конституциях, в том числе и в Основном Законе Союза ССР. Статья 9-я последнего устанавливает, что посылка представителей на общесоюзный съезд советов должна производиться из расчета — один делегат на 25.000 избирателей от горсоветов и по норме один делегат на 125.000 жителей для губернских съездов советов, а где их нет, от общереспубликанских съездов.

Констатируя неодинаковость норм представительства для городских советов и съездов советов, невозможно, однако, точнее определить, насколько именно велики те избирательные преимущества, которые закрепляются благодаря их действию за промышленным пролетариатом.

Попытки установления сравнительного избирательного коэффициента для промышленного пролетариата и крестьянства, которые подчас делаются, должны быть заранее признаны несостоятельными. Не говоря уже о том, что единица измерения для городов и сельского населения неодинакова, так как в первом случае закон определяет норму представительства, исходя из числа избирателей (т.-е. населения, достигшего 18-ти лет), во втором, исходя

---

[1] См. п.п. «а», «в», «г» и «д» ст. 51 Конституции РСФСР.

[2] Пост. II Съезда Сов. БССР от 17/XII 20 г. и Положения об Окружных и Районных Съездах Советов БССР «Собр. Уз. БССР»—1924 г. № 13, ст.ст. 114 и 115.

из общего числа жителей, ряд иных моментов фатально приводит к крушению все указанные попытки. Основным из этих моментов является наличность среди городских избирателей на ряду с рабочими значительного числа иных социальных группировок, точно так же как и нахождение на съездах советов на ряду с крестьянством — рабочих и служащих. Все это обуславливает неразрешимость проблемы исчисления соотношения избирательных коэффициентов двух основных социальных групп, которые призываются советским правом к выборам. Отказываясь от подобных подсчетов, можно лишь отметить, что преимущества, предоставляемые пролетариату, не столь велики, чтобы лишить крестьянство весьма мощного представительства не только в низовых, но и в губернских, обще-республиканских и союзных съездах советов. Сказанное подтверждают следующие данные о социальном составе съездов советов. [1]

	1921 г. IX Съезд Советов РСФСР.	1922 г. X Съезд Советов РСФСР.	1923 г. XI Съезд Советов РСФСР.	II Съезд Советов СССР.
Рабочие	39,0	45,5	51,3	48,5
Крестьяне	29,5	27,1	26,2	22,6
Служащие и прочие	21,4	27,4	25,4	28,9

Будучи представлено на республиканских съездах советов в количестве от одной трети до одной четверти общего числа депутатов, крестьянство составляет значительно больший процент на губернских и уездных съездах советов и подавляющее большинство на волостных съездах советов. Это обстоятельство само по себе достаточно для того, чтобы положить конец все еще слышащимся подчас замечаниям относительно того, что крестьянство не втянуто в органы советской власти. Весь низовой сельский и волостной аппарат и в значительной мере уездный и губернский в руках крестьянства, а нельзя забывать, что при советской системе именно эти низовые органы составляют основу и фундамент всего государственного здания. В связи с возросшей за последние годы политической сознательностью и активностью крестьянства и начатой кампанией по оживлению советского аппарата можно ожидать, в недалеком будущем, расширения количественного участия крестьян и в высших органах власти—съездах советов и ЦИК'е.

[1] Цифровые данные почерпнуты из таблиц, приложенных к стенографическим отчетам о IX и X Съездах и специального издания «Статистические данные о составе II Съезда Советов СССР и XI Всеросс. Съезда Советов», изд. ЦИК СССР 1924 г.

*

Отмеченное выше преимущество, закрепляемое за городским пролетариатом, сводящееся к более низкой норме представительства при делегации на съезды советов, является не единственной избирательной привилегией, предоставляемой рабочему классу. В тесной связи с ней стоит множественное представительство, закрепляемое в определенных случаях за городскими советами. Так, например, из точного смысла Конституции СССР и РСФСР явствует, что губернские города, население которых превышает 25.000 избирателей, могут самостоятельно посылать представителей на уездный, губернский, всероссийский и общесоюзный съезды советов.

Сказанным выше не исчерпываются те случаи, в которых советское право идет по пути установления для социально наиболее ценных слоев населения преимуществ при распределении депутатских мандатов. На ряду с нормами подобного рода, установленными в конституциях и постановлениях ЦИК'ов Советских республик, местные органы устанавливают при проведении выборов различного рода преимущества для промышленного пролетариата и некоторых иных групп городского населения.

Местные исполкомы, горсоветы и избирательные комиссии в издаваемых ими положениях и инструкциях по проведению выборов в данном районе, идя по стопам Конституции, проводят дифференциацию норм представительства для различных групп городского населения, в целях обеспечения за социально наиболее ценными из них достаточно мощного представительства в советах.

Наиболее ярко указанная тенденция в пределах РСФСР проявилась в перевыборах 1922 года. В указанном году Орловским горсоветом были установлены нормы представительства для рабочих, занятых в предприятиях,—один депутат от 50-ти человек, для красноармейцев — один депутат от 100 человек, а для советских служащих — один депутат на 200 человек; в Пензе действовали нормы представительства: — для неорганизованного населения — один депутат на 1.000 человек, для профсоюзов и предприятий — один депутат на 200 человек; в Городце (Нижегородской губ.) профсоюзам было представлено избирать — одного депутата от 100 человек, воинским частям — одного делегата от 50 человек, прочим гражданам — одного от 200 человек, и т. д.

В 1923 году в Георгиевске Терского округа организованное население выбирало по норме один депутат от 50-ти человек, неорганизованное — один депутат на 200 человек; в Барнауле в том же году рабочим и Красной армии дается право посылать депутатов из расчета один на 200 избирателей, числящихся по списку, кустарям, ремесленникам и домашним хозяйкам — одного на 200 присутствующих на собрании. В 1924 году в Нижнем Новгороде и Череповце действовала для рабочих и красноармейцев норма — один депутат на 100 человек, для остальных граждан — один депутат на 200 человек, и т. д.

Украинское законодательство 1921 года делает интересную единственную в своем роде попытку закрепить выдвинутые местной практикой неравные нормы представительства при выборах в горсоветы: в постановлении об организации горсоветов [1] устанавливается, что выборы в советы городского типа производятся по нормам «от рабочих и красноармейцев по одному депутату на 100 избирателей; от советских служащих и граждан, обладающих избирательным правом, по одному депутату на 300 избирателей». Утвержденная ВУЦИК'ом 10 сентября 1924 г. инструкция о перевыборах отказывается, однако, от закрепления указанных норм. В законодательстве других советских республик мы подобной дифференциации внутри городских норм вовсе не находим.

Другим видом местного нормотворчества в области установления избирательных преимуществ для некоторых категорий избирателей является множественное представительство, устанавливаемое для организованного населения.

В качестве примеров могут быть отмечены Московская и Барнаульская избирательные инструкции, относящиеся к 1922 и 1923 годам. Первая из них устанавливает на ряду с обычным представительством от предприятий и профсоюзов по норме один депутат на 200 избирателей еще делегацию от совета профсоюзов по норме один депутат на 5.000 членов и представительство от губернских отделов профсоюзов, объединяющих не менее 2.000 членов — по два депутата от каждого губернского отдела. [2] Нечто аналогичное имеем в Барнаульской избирательной инструкции, которая гласит: «организованный пролетариат города Барнаула, независимо от норм, указанных в §§ 8 и 9 (т.-е. один депутат на 200 избирателей), еще производит выборы на обще-городском собрании всех фабрично-заводских комитетов, месткомов и представителей воинских частей, избирая депутатов по норме один депутат на 500 избирателей».

В тесной связи с только что рассмотренной нами группой вопросов стоит вопрос о допустимости по советскому праву так называемого множественного вотума, т.-е. подачи одним избирателем 2-х или нескольких избирательных голосов.

На позиции категорического запрещения стоит Украинское законодательство. В положении о выборах в горсоветы 1921 года имеется статья: «каждый избиратель имеет право голосовать только в одном избирательном пункте. Нарушение сего влечет за собой предание Революционному Трибуналу». Указанное

[1] «Собр. Уз. УССР» 1925 г. № 7, ст. 202; см. также «Собр. Уз. УССР» 1921 г. № 22, ст. 620.

[2] Московская городская избират. инструкция 1925 г., в связи с повышением общей нормы представительства (1 : 500 вместо прежней нормы 1 : 200), значительно сжимает представительство Моссовпрофа. Согласно разделу V и статьи 5 инструкции, опубликованной в газ. «Рабочая Москва» от 10 марта 1925 г., Московский Совет Профсоюзов делегирует одного представителя от 10.000 объединяемых в пределах Москвы членов союзов.

положение воспринято и избирательной Инструкцией ВУЦИК'а 10 сентября 1924 года, которая точно так же запрещает множественный вотум. По тому же пути идет Азербайджанская избирательная Инструкция 1924 г., также под страхом ответственности по суду запрещающая подачу избирателем более чем одного голоса.

Наоборот, законодательство БССР, РСФСР и ССРГ точно так же, как и избирательная Инструкция ЦИК'а СССР от 16 января 1925 года воздерживаются от каких бы то ни было определений по данному вопросу, представляя, повидимому, решение его усмотрению местных органов.

Местные избирательные инструкции либо вовсе обходят молчанием данный вопрос, либо содержат постановления, близкие по содержанию к статье, имеющейся в инструкции УССР. Так, например, ст. 92 инструкции о выборах во Владимирский горсовет, утвержденной ГИК'ом 20 сентября 1924 года, устанавливает: «каждый гражданин при выборах в городской совет может подать только один голос: за участие в 2 или нескольких избирательных собраниях виновные подвергаются ответственности».

В виду того, что из существа советского представительства, как представительства коллективного, нельзя вынести прямого запрещения лицу, состоящему членом нескольких объединений, голосовать по всем им, тем более, что он как единица, все равно учитывается при определении количества депутатов, которое должно быть избрано от данной избирательной единицы,—представлялось бы крайне желательным законодательное разрешение данного вопроса. Неурегулированность вопроса ведет в настоящее время к тому, что то, что в одной губернии объявляется наказуемым, в другой рассматривается как совершенно нормальное явление. Поскольку выборное производство является делом не только общереспубликанским, но даже общесоюзным, такая пестрота в определениях не может быть признана допустимой.

Закончив обзор избирательных преимуществ, известных советскому праву, необходимо отметить, что указанные привилегии не покрывают всех случаев, когда советское право отклоняется от следования принципу разверстки депутатских мест пропорционально численности избирателей. Указанное начало нарушается также во всех тех случаях, когда, в целях сохранения за советами и съездами советов характера работоспособных органов, советское право устанавливает предельную численность выборных государственных органов. В законодательстве РСФСР такие определения имеются в отношении городских советов, губернских и уездных съездов советов и сельсоветов. В законодательстве БССР — в отношении окружных и районных съездов советов и т. д.

В силу фиксирования максимального численного состава советов и съездов советов граждане более плотно населенных мест оказываются слабее представленными в местных органах власти, чем избиратели районов с редким населением. Однако, в виду того,

что норма представительства на вышестоящие съезды советов определяется в зависимости не от численного состава данного совета или съезда, а от общего числа жителей или избирателей города, уезда или губернии — нарушение пропорциональности представительства сказывается лишь в отношении представительства на данный съезд советов или в горсовет, и не может явиться источником неравенства представительств для губерний, уездов или городов, делегирующих своих представителей на вышестоящий съезд советов.

В связи со сказанным, избранный законодателем способ действия следует признать весьма рациональным, так как всякий иной подход привел бы к тому, что местности, более населенные, каковыми в большинстве случаев являются промышленно-развитые районы, являлись бы обойденными и, таким образом, сводился бы на нет один из основных принципов, полагаемых советским правом в основу распределения депутатских мест, — представление избирательных преимуществ промышленному пролетариату.

Подводя итог законодательным определениям и местному нормотворчеству в области установления общих начал распределения депутатских мандатов, мы видим, что советская избирательная система, принципиально отвергая начало формального равенства избирательного права, подходит к проблеме распределения депутатских мест под углом зрения не каких-либо абстрактных принципов, а исключительно практической целесообразности.

Верховным критерием этой целесообразности признается развитие и закрепление завоеваний пролетарской революции, то-есть тот же принцип, который обусловил введение трудового ценза и использование в качестве избирательных единиц производственных объединений.

В отличие от неподвижного и абстрактного идеала формального равенства, который выдвигает буржуазия, принцип социальной целесообразности, полагаемый советским правом в основу построения представительства, гибок и конкретен.

Преимущества, закрепленные за пролетариатом, как ниболее организованной, сплоченной и закаленной в борьбе частью трудящихся, являясь средством охранения завоеваний революции, не могут рассматриваться как привилегии в собственном смысле, но лишь как предпосылка, дающая возможность самой сознательной, энергичной передовой части угнетенных классов поднять и повести за собою гигантскую массу крестьянства, ремесленников, кустарей и служащих, до сего времени в значительной своей части еще не обладающих необходимым классовым сознанием и недостаточно втянутых в активную политическую жизнь. В тот день, когда эта задача будет выполнена пролетариатом, должны отпасть преимущества, предоставленные рабочему классу в области выборов, так как они всецело обусловлены трудностями социалистической организации деревни и отколовшихся от буржуазного мира мелко-буржуазных групп.

V.

ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ДЕПУТАТОВ И ИЗБИРАТЕЛЕЙ.

«Борьба с бюрократическим извращением советской организации обеспечивается прочностью связи Советов с народом, в смысле трудящихся и эксплоатируемых, гибкостью и эластичностью этой связи».

Ленин.

Выдвигая различного рода избирательные цензы и устанавливая при проведении выборов преимущества для определенных разрядов избирателей, буржуазия преследует цель обеспечения желательного для нее состава парламента. Не довольствуясь созданием указанных гарантий, имущие классы очень рано выдвигают на ряду с ними ряд юридических институтов, имеющих целью разобщить депутатов и избирателей. Становясь на указанный путь, буржуазия руководствуется безошибочным чутьем. Классовое сознание подсказывает ей, что, воздвигнув непроницаемую стену между депутатами парламента и массами избирателей, она сделает представительство политически бессильным, застрахует себя с его стороны от всяких неприятных неожиданностей и надолго сумеет удержать в своих руках ключ, при помощи которого заводится та механическая игрушка, которая называется парламентом.

Средствами, при помощи которых было достигнуто полное разобщение депутатов и избирателей и облегчено и ускорено превращение народного представительства в «говорильню» явились: многостепенность выборов, продолжительный срок депутатских полномочий, установление принципа безответности депутатов и запрет императивных мандатов и досрочного отозвания народных представителей.

Сущность первого из названных институтов — косвенных выборов — состоит в том, что при выборах в парламент избиратели подают голос не непосредственно за депутатов, а за выборщиков, которые уже затем избирают депутатов. В некоторых случаях число посредствующих звеньев между депутатами и избирателями вырастает до трех и даже четырех. Выборщики, избранные всей массой избирателей, в последнем случае, избирают выборщиков

второго порядка, а эти последние выборщиков третьего порядка, которые уже затем подают голос за депутатов. В некоторых государствах система прямых выборов в нижнюю палату сочетается с косвенными выборами в верхнюю палату; наиболее сложную комбинацию всех видов косвенных выборов представляло русское дореволюционное право; на ряду с 7-ю крупными городами, где по закону 3 июня 1907 г. существовало прямое голосование, для крупных землевладельцев и прочих городов были установлены 2-хстепенные выборы, для средних землевладельцев, настоятелей церквей и рабочих — 3-хстепенные выборы и, наконец, для крестьян и казаков — 4-хстепенные.

В западной Европе, по свидетельству Мейера, до 1848 года безусловно господствовала система степенных выборов.

Буржуазия и в последующие десятилетия отказывалась от нее крайне неохотно, лишь под прямым давлением рабочего класса. Этому не приходится удивляться, так как для имущих классов косвенные выборы представляют неоценимые преимущества: благодаря им значительно облегчается, в связи с тем, что приходится иметь дело не со всей массой избирателей, а с кучкой выборщиков, возможность воздействия на выборы; далее, при окончательном подсчете голосов получает значительные преимущества господствующая партия, и — наконец, — что самое важное — указанная система приводит к полному уничтожению непосредственной и живой связи между депутатами и массой. Н. И. Лазаревский следующим образом характеризует политическое значение степенных выборов: — «косвенные выборы дают политически бессильное представительство, в виду того, что они устраняют непосредственную связь между избирателями и депутатами. Формально депутат, во всяком случае, избран выборщиками. Избиратель не имеет права требовать, чтобы выборщик голосовал именно за данное лицо, и потому не может чувствовать, что депутат является именно его представителем». [1] Достаточно выявить отмеченные особенности косвенных выборов, чтобы стала ясна приверженность к ним имущих классов.

Правда, в самое последнее время наблюдается, что буржуазия в тех странах, где степенные выборы еще сохранились, уже без борьбы отказывается от них; так, например, в Баварии, при обсуждении реформы 1906 года, все без исключения политические партии высказались за устранение косвенных выборов, но в этом случае имело место не какое-либо принципиальное изменение во взглядах господствующих кругов буржуазии, а лишь констатирование ими того факта, что в настоящее время дальнейшее сохранение этой системы бесполезно, так как жизнь сумела ее обойти.

На самом деле повсеместно, где эта система еще сохранилась, мы наблюдаем, что степенные выборы фактически превращаются

---

[1] Лазаревский — Цит. соч., т. I, стр. 448.

в прямые: намечающие выборщиков политические партии заранее объявляют имена кандидатов и вменяют выборщикам в обязанность голосовать за эти кандидатуры.

Но установление косвенных выборов, как уже указывалось, не является единственным средством, обеспечивающим создание представительства, оторванного от масс.

Той же цели успешно служит установление продолжительного срока депутатских полномочий и ряд других институтов. Совершенно очевидно, что только при выборах на короткие сроки можно говорить, в подлинном смысле слова, о представительстве и рассчитывать на поддержание неразрывной связи между депутатами и избирателями; поскольку же депутаты избираются на четыре, пять или даже шесть лет, связь эта совершенно порывается. Избиратели силой вещей, по истечении некоторого времени, перестают видеть в тех, за кого они голосовали несколько лет назад, и, следовательно, в совершенно иной политической обстановке, своих представителей. Точно так же, как за столь продолжительный срок, и депутаты неизбежно теряют связь с теми, кто их послал в парламент, и «обюрокрачиваются».

В такой же мере, как значительная продолжительность легислатуры, вырождению депутатов, т.-е. их превращению из выразителей интересов определенных групп избирателей в чиновников, способствует признание их неответственными перед избирателями и установление в законе запрещения связания их императивными мандатами.

Устанавливая оба эти принципа, которые зафиксированы в большинстве современных конституций, господствующая буржуазия имела возможность опереться на классическую теорию народного представительства в том ее виде, как она была выработана французской революцией. Теория эта, санкционируя начало народного суверенитета и, признавая, что непосредственное осуществление его народом является невозможным, считала, что народное представительство действует по уполномочию всего народа, при чем юридическим титулом его власти является «всенародный мандат».

Из этого учения, применительно к определению юридического положения депутата, делается тот вывод, что отдельный депутат является выразителем воли не того округа, от которого он прошел, и не тех избирателей, голосами которых он избран в парламент, а всего народа в целом — в силу чего он и должен быть признан безответственным по отношению к избирателям, и всякие мандаты, в каком бы то ни было отношении связывающие его деятельность в парламенте, должны быть безусловно запрещены.[1]

---

[1] Господствующая в Германии теория народного представительства пошла еще дальше по пути отрицания правовой связи народа с парламентом. Согласно последней, народное представительство просто высший госу-

Таким построением депутату развязывались руки: будучи раз избран, он мог не выполнять ни одного из тех обещаний, которые давал своим избирателям перед выборами, он не был обязан никаким отчетом перед ними и мог быть при этом уверенным, что до истечения срока своих полномочий он не будет отозван из парламента. Независимое положение депутата, однако, покупалось ценою обречения избирателей на то, чтобы, по ироническому выражению Маркса, раз в несколько лет решать, какой именно из представителей угнетающего класса будет в парламенте их представлять и подавлять. Иначе говоря, у избирателей отнималась всякая легальная возможность направлять и контролировать деятельность того учреждения, которое провозглашалось выразителем их интересов... «Голосующее стадо» — вот понятие, точно передающее правовое положение избирателей при этой системе. Понятно, что столь незавидная роль не могла надолго удовлетворить народные массы, и последние, достигнув известной политической сознательности, неизменно во всех странах начинали сначала глухую, потом все более открытую борьбу против указанного принципа. Не могущие удовлетвориться той эфемерной властью, которою наделяли их конституции, предоставляя им быть господами в момент выборов и рабами все остальное время, эксплоатируемые классы начинают добиваться действительного участия в управлении государством. Под давлением этой силы происходит, по свидетельству буржуазных государствоведов, ряд внутренних изменений в самом представительном строе: «смысл этих отступлений сводится к тому, что центр тяжести переносится от представителей к избирателям». [1] Внешним образом эти новшества выражаются в том, что практикой постепенно сводятся на-нет постановления закона о том, что депутат не обязан отчетом перед избирателями, не может быть связан наказом, отозван до срока и т. п. «Входят в обычай отчеты депутатов своим избирателям — отчеты как по истечении срока выборов, так и в течение легислатуры. Депутаты считают себя связанными обещаниями, данными избирателям, и нарушение этих обязательств начинает резко осуждаться современной политической моралью». [2] Далее решительно приобретает популярность отвергаемый конституционными текстами и государственно-правовыми теориями обязательный мандат. Известно, что во Франции был ряд проектов установить его в таком виде, чтобы он приближался к настоящему договору между избирателями и депутатами и чтобы нарушение его влекло для депутатов утрату полномочий, при чем

дарственный орган, отличный от других органов лишь способом своего образования. Против этой точки зрения восстал Г. Еллинек, утверждающий, что народное представительство есть орган народа.

[1] Котляревский — «Власть и право», стр. 251.

[2] Лазаревский — цит. соч., т. I, стр. 159.

все должно было санкционироваться возможностью обращения избирателей к суду. [1]

Подобные воззрения на депутатов приобретают день ото дня все большую и большую популярность, и обычаи, на них основанные, все прочнее и прочнее укореняются. В лице политических партий создается определенный аппарат, чрез посредство которого организованные массы оказывают постоянное воздействие на депутатов. Источником власти, которую приобретают политические партии над депутатами, является то обстоятельство, что выставление самостоятельных «независимых» кандидатур при современной демократизации избирательного права оказывается невозможным; только мощные широкие политические объединения способны собрать необходимое для проведения депутата в парламент количество избирательных голосов, так как обладают достаточным кадром интеллектуальных сил и запасом материальных средств, необходимых для проведения широкой предвыборной кампании.

Отмечая тот показательный факт, что вопреки закону, отвергающему какую бы то ни было зависимость депутата от избирателей, указанная зависимость на деле установилась, не следует однако упускать из вида, что организационные формы, служащие цели установления контакта депутатов и избирателей, весьма несовершенны. Правда, партийный контроль имеет положительные стороны, как отметил в своем исследовании о политических партиях Берлин: — «этот контроль лишен элемента личных счетов, местничества и кумовства. Кроме того, здесь контроль избирателей над депутатами выражается не во внезапной ревизии, а в постоянном и непрекращающемся общении избирателей с депутатами». [2] Однако, на ряду с положительными моментами установившиеся формы связи депутатов и избирателей имеют ряд существенных недостатков, и к тому же, поскольку в качестве аппарата, связующего депутатов с избирателями, выступают буржуазные политические партии, последние несут с собой все черты, свойственные буржуазной общественности. Как отмечал Брайс в отношении Северо-Американских Соединенных Штатов еще в конце прошлого века, буржуазные политики «извратили и обезобразили механизм политических партий. Они уничтожили свободу народных выборов, организуя по своему вкусу первоначальные митинги и конвенты, и вносили позор в общественную жизнь... совершая на выборах разные мошеннические проделки». [3]

Отмеченные черты вырождения, наблюдаемые в деятельности политических партий, повели к извращению взаимоотношений избирателей и депутатов. Вот несколько характерных примеров:

---

[1] Котляревский — указанн. соч., стр. 25.
[2] Берлин — «Политические партии на Западе» П., 1907 г., стр. 45.
[3] Брайс — цит. соч., т. 2, стр. 405,

«французский депутат, — пишет Берлин, — сплошь и рядом с головой уходит в трясину местных и частных интересов своих избирателей; он старается приобрести их голоса, всячески ублажая влиятельных местных людей... Избиратели ждут от человека, которого они проведут в депутаты, не только отстаивания в палате местных интересов, но и оказания им частных, чисто житейских услуг. Несколько лет тому назад два французских депутата обнародовали письма, полученные ими от избирателей. В этих своеобразных «наказах» одни избиратели просили «своего» депутата прислать им из Парижа хорошую кормилицу, другие просили зайти к медицинскому светилу в Париже и хорошенько посоветоваться насчет их здоровья, третьи, наконец, поручали сделать в Париже самые разнообразные покупки. И депутаты покорно и ревностно исполняли «наказы», переходящие в заказы своих избирателей». [1] Подобное же явление отмечает Лоуэлль в Италии: «итальянские депутаты, — говорит он, — так и смотрят на себя, как на агентов, обязанных доставлять милости и выгоды своим избирателям», и приводит для иллюстрации следующий анекдотический случай: «когда в 1878 году правительство устраивало на железных дорогах курьерские поезда... все члены палаты настаивали, чтобы все поезда, проходящие через их округа, останавливались на промежуточных станциях». [2]

Указанные примеры свидетельствуют, что хотя в принципе контроль политических партий над депутатами является фактом положительным, буржуазные политические партии, насквозь прогнившие, как и тот строй, который они защищают, не способны идейно спаять депутатов с избирательской массой.

Если идейное банкротство и беспринципность буржуазных политических партий обусловили извращение взаимоотношений депутатов и избирателей, то незначительность охватываемых ими кадров в такой же мере способствовала отрыву народного представительства от трудовых масс. Объединяя в своих рядах лишь некоторые группы крупной, средней и мелкой буржуазии, наиболее зажиточные слои крестьянства и рабочую аристократию, буржуазные политические партии узурпировали в пользу указанных, численно незначительных, общественных групп право контроля над депутатами.

Многомиллионная рабочая масса, в большинстве своем не знающая иных объединений кроме сплачивающих ее фабрик и заводов, так же как и рассеянное по деревням и хуторам крестьянство, не будучи втянуты в партийные организации, оказывались лишенными возможности систематически влиять на депутатов, проведенных ими в парламент. На ряду с указанными усло-

---

[1] Берлин — указанн. соч., стр. 41.
[2] Лоуэлль — «Правительства и политические партии». М. 1905 г., стр. 146.

виями, немало препятствовало упрочению зависимости депутатов от избирателей то обстоятельство, что ответственность депутата являлась лишь «моральным» требованием, не нашедшим себе выражения в законе. Неоднократно, потерявшие доверие избирателей депутаты, скрывшись под сень охранительного закона, в течение ряда лет продолжали оставаться в парламенте и носить звание «народных представителей».

Целый ряд буржуазных государствоведов, сознавая ненормальность этого положения, указывал на необходимость установления юридической зависимости депутатов от избирателей. Разбирая этот вопрос, Лазаревский пессимистически писал: «ответственность депутатов перед избирателями и зависимость от них при отправлении депутатских обязанностей... во всяком случае не кристаллизовалась в определенный юридический институт, причем *еще и не видно, каким путем эта кристаллизация могла бы произойти, в какую именно форму эта зивисимость депутатов от избирателей могла бы вылиться*».[1]

В настоящее время нет уже оснований жаловаться на отсутствие юридических форм. Новому законодателю, призванному к правотворчеству победной пролетарской революцией, не пришлось даже искать этих форм. Они возникли сами собой, как только отпали те моменты, которые заставляли правящий класс стремиться к устранению воздействия трудовой массы на представительные органы, то-есть сразу после того, как государственная власть оказалась в руках пролетариата и трудового крестьянства.

Однако, подобно тому, как новые экономические формы всегда зарождаются еще в недрах старого общественного уклада, новые юридические институты в зародыше уже имелись налицо в период борьбы рабочего класса с царизмом, в 1905 году. Штаб первой русской революции — советы рабочих депутатов 1905 года, построив представительство на основе делегации от фабрик, заводов и профессиональных союзов, естественно пришли к утверждению принципа ответственности депутатов перед избирателями, допущению императивных мандатов и санкционированию практики отозвания депутатов избирателями.

«Коллегия избирателей», читаем мы в книге «История Совета Рабочих Депутатов гор. Петербурга», вышедшей в свет в 1906 г., «никогда не распускается, она всегда остается на заводе, перед ней депутат дает отчет в своих действиях, она через своего депутата самым решительным образом влияет на направление деятельности совета. По всем важнейшим вопросам... инициатива исходила не от совета, но от более передовых заводов. Собрание рабочих-избирателей выносило резолюции, которые вносились депутатами в совет. Таким образом организация совета была

---

[1] Лазаревский — указанн. соч., стр. 159—160 (курсив мой. *С. Б.*).

фактически и формально организацией огромного большинства петербургских рабочих», и далее, в другом месте: «совет был выборной пролетарской организацией. Программа совета, вся его деятельность и тактика определялись составом депутатов, влиянием и настроением всей рабочей массы. Отправляя своих депутатов в Совет, избиратели иногда давали им императивные мандаты». Наконец, мы имеем факты отзыва депутатов: «рабочие фабрики Гаевского извещают Совет, что в интересах рабочего дела они нашли нужным сменить своего депутата и избрали нового; такое же извещение поступило и от рабочих чутунно-литейного завода. На других заводах и фабриках рабочие также переизбрали своих депутатов». [1]

Из этого мы видим, что с первого момента своего существования советы — эти основные ячейки нового строя — стремились всемерно опереться в своей работе на широкие трудовые массы, и при том не в смысле получения от них последующей санкции своих действий, а в смысле установления постоянного и живого общения между депутатами и избирателями. Указанную характерную черту советов В. И. Ленин подчеркивал еще в 1906 г.: «Новая власть, — писал он, — имея в виду советы 1905 года, — как диктатура огромного большинства, могла держаться и держалась исключительно при помощи доверия огромной массы, исключительно тем, что привлекала самым свободным, самым широким и самым сильным образом всю массу к участию во власти. . . Эта власть, открытая для всех, делающая все на виду у массы, доступная массе, исходящая непосредственно от массы, прямой и непосредственный орган народной массы и ее воли». [2]

Отметив так четко и ярко основную особенность новых политических форм в момент их зарождения, В. И. Ленин и в дальнейшем постоянно подчеркивал органическую связь советов с массой. «Этот аппарат, — писал он в 1917 году о советской системе,—дает связь с массами, с большинством народа настолько тесную, неразрывную, легко проверимую и возобновляемую, что ничего подобного в прежнем государственном аппарате нет и в помине». [3]

В этих немногих словах заключена исчерпывающая характеристика советского представительства со стороны связи, устанавливаемой им между депутатами и трудовой массой, делегировавшей их в совет. Обязательные отчеты депутата перед соответствующей избирательной единицей, наказы, даваемые депутатам, право отозвания депутатов, наконец, кратчайший из всех известных сроков депутатских полномочий—действительно позволяют говорить о самой тесной неразрывной и постоянно возобновляемой связи представителей с представляемыми.

[1] Названное соч., стр. 313, 149 и 166.
[2] Собр. соч. т. VII, ч. 1, стр. 122—123.
[3] Собр. соч. т. XIV, ч. 2, стр. 228.

Вглядимся поближе в основные черты только что названных институтов. В наименьшей мере нормировано в законе право дачи избирателями депутату императивного мандата. В виду отсутствия в советских конституциях специального упоминания о возможности дачи обязательных наказов, некоторые исследователи приходят даже к убеждению, что последние неизвестны советскому праву. Однако, широкое распространение на практике подобных наказов было бы трудно объяснимо, если бы последние действительно являлись в глазах законодателя простыми, ни к чему не обязывающими, пожеланиями.

К тому же предоставляемое организованным группам избирателей право отозвания депутатов само по себе способно придать весьма авторитетный характер тем «пожеланиям», которые вручаются депутату при его избрании. Практика точно так же явно склоняется к иному воззрению на депутатские наказы.

На первых всероссийских съездах советов, по настойчивому требованию крестьянских депутатов, нередко оглашались наказы, полученные депутатами при первичных выборах, так как крестьянские депутаты считали, что они *обязаны* довести до сведения высших государственных органов политические требования своих избирателей. В практике работы городских советов точно так же нередко приходится встречаться с ссылками депутатов на полученный ими наказ.

Но кроме указанных воззрений и наличия в законе особого института, способного гарантировать выполнение наказов, мы находим в настоящее время подтверждение возможности дачи их и в прямом тексте закона. Положение о сельских советах, утвержденное ВЦИК'ом 16 октября 1924 года, устанавливает обязанность членов совета отчитываться перед гражданами «в своей деятельности *и в выполнении возложенных на них поручений*».

Основываясь на этом акте, можно думать, что в последующем законодательстве рассматриваемый институт еще отчетливее выкристаллизуется.

Более детально и четко определена в законе обязанность депутатов отчитываться перед избирателями.

В законодательстве РСФСР определенные указания на такую обязанность мы встречаем в постановлениях VII и VIII Съездов Советов и в целом ряде позднее изданных президиумом ВЦИК'а положений о местных органах. В первом из названных актов мы читаем: «все члены советов обязаны во что бы то ни стало давать отчеты своим избирателям не реже одного раза в две недели. Член совета, не выполнивший два раза по неуважительным причинам данного постановления, считается лишенным мандата и вместо него избирается новый депутат». Ту же обязанность депутатов подтверждает и VIII Съезд Советов, обязывающий «для установления наибольшей связи советских работников с рабоче-

крестьянской массой, давать регулярные отчеты в своей деятельности рабоче-крестьянскому населению».

Из позднее изданных актов обязательность отчета депутатов особенно четко устанавливается в «Инструкции о производстве выборов в сельские советы и волостные съезды советов», утвержденной ВЦИК'ом 28 апреля 1921 года,[1] ст. 39 каковой гласит: «сельский Совет постановляет о выбытии из своего состава депутатов до истечения срока их полномочий: а) в случае, если депутат не представляет отчета своим избирателям. . .» Аналогичные постановления находим в положении о горсоветах 26 января 1922 года: «исключение отдельных членов совета из его состава производится. . . в случаях: «непредставления членом совета отчета своим избирателям» и в другом месте: «после каждого из заседаний члены городского совета обязаны давать отчеты о заседании своим избирателям». Общую обязанность периодического отчета предусматривает и Положение о сельсоветах 16 октября 1924 г. и, наконец, о ней же говорит ст. 63 Конституции, принятой XII Всероссийским Съездом Советов. Последняя гласит: «члены советов депутатов обязаны регулярно давать отчеты своим избирателям». В украинском законодательстве подотчетность депутатов определенно фиксируется в 1920 году в Постановлении ЦИК'а Украины о советах,[2] которое гласит: «все члены советов обязаны давать отчеты своим избирателям после каждого собрания. Члены советов, не выполнившие по неуважительным причинам данного постановления, считаются лишенными мандата и вместо них избираются новые депутаты». Та же обязанность в отношении членов сельсоветов фиксируется в положениях о сельсоветах 3 июня 1920 года и 18 июля 1923 года.[3]

Аналогичные определения находим в Белорусском законодательстве, в частности в постановлениях VII Съезда Советов БССР.

Отчеты депутатов имеют огромное принципиальное и практическое значение. Установленная в законе обязанность депутатов периодически давать отчеты о своей деятельности избирателям является отражением права избирателей осуществлять постоянный контроль над деятельностью представительных органов. На ряду с указанным принципиальным значением депутатских отчетов, последние имеют огромное практическое значение, так как широкие отчетные кампании служат лучшим средством оживления выборов. Непосредственным результатом их неизменно является повышение интереса населения к выборам и значительное снижение абсентеизма. Именно по этой причине постановления местных исполкомов, объявляющие сроки перевыборов, обычно содержат

---

[1] Опубликована в Сборнике важнейших постановлений и распоряжений ВЦИК'а VIII созыва.

[2] «Собр. Уз. УССР», 1920 г., № 11, ст. 213.

[3] «Собр. Уз. УССР», 1920 г., № 11, ст. 216 и «Собр. Уз. УССР»— 1923 г, № 28, ст. 418.

указания на то, что проведению перевыборов должна предшествовать отчетная кампания: так, например, постановления Сталинградского ГИК'а от 30 сентября 1924 года гласит: «предложить всем уездным, окружным исполкомам, волисполкомам, сельским советам и другим органам власти отчитываться перед избирателями о проделанной работе посредством публичных докладов. Окрисполкомам кроме этого выпустить понятные отчеты-листовки, освещающие все достижения и недостатки проделанной работы».

Кроме указанных в приведенном постановлении форм отчетов на местах практикуются: помещение отчетов в местной прессе, выпуск годичных печатных отчетов по губернии или уезду и, наконец, кое-где еще и отчетные выставки.

Основным недостатком проводимых в настоящее время кампаний является то, что они далеко не всегда доходят до деревни, и то, что они более или менее широко проводятся лишь однажды в год—перед новыми выборами. Последнее представляется, конечно, совершенно недостаточным. Только при том условии, если отчеты будут проводиться не менее 3 — 4 раз в год, можно рассчитывать посредством проведения их содействовать поднятию политического уровня населения. В постановлениях VII Съезда Советов БССР читаем: «сельсоветы периодически не реже 1 раза в 3 месяца ставят отчеты президиума на своих пленумах, а затем через своих членов отчитываются на крестьянских собрниаях по деревням»; также в отношении горсоветов: «усилить отчетность членов горсовета перед своими избирателями с регулярностью не менее 1 раза в 3 месяца».

Выполнение лежащей на депутате обязанности представления отчета санкционируется правом досрочного отозвания депутата. В виду важности указанного права оно фиксировано в большинстве советских конституций.[1] Последние, однако, не содержат никаких указаний относительно техники проведения досрочного отозвания депутатов, и вопрос этот до сего времени остается почти вовсе не урегулированным в законодательстве.

Все, что мы находим по этому поводу в законодательстве РСФСР, ограничивается §-м 6-м Положения о горсоветах 26 января 1922 года, в котором указывается, что требование об отзыве должно исходить от большинства той группы избирателей, каковою отзываемый член был избран в городской совет. Указанное постановление не выясняет достаточно техники отозвания. Остается, например, неизвестным, может ли отозвание производиться на основании постановления общего собрания данного предприятия, или требуется обязательно письменное заявление об отозвании, скрепленное подписями рабочих или служащих. Точно так же остается открытым вопрос о кворуме собрания

---

[1] Конституция РСФСР, ст. 75; Армении—81; Азербайджана—93.

избирателей, предъявляющего совету требование об отозвании и др.

Но если определения относительно порядка отозвания членов городских советов недостаточны, то относительно отозвания членов сельсоветов вообще не имеется никаких законодательных определений. Так же, как в РСФСР, стоит вопрос и в законодательстве других советских республик. Только избирательная инструкция Грузии детальнее нормирует отозвание: «заявление об отозвании депутата избиратели должны представить соответствующему совету. Совет, в случае, если количество представивших заявление составляет более половины общего количества избирателей, созывает общее собрание избирателей. Постановлением большинства общего собрания избирателей депутат считается выбывшим из совета».[1]

Суммируя указанные выше нормы, которые мы находим в советском законодательстве и практике в области регулирования взаимоотношений депутатов и избирателей, и принимая во внимание, что советское право устанавливает одногодичный, т.-е. самый короткий из всех известных сроков депутатских полномочий, мы видим, что при советской системе крепкие неразрывные нити связывают избирателей и депутатов. Последние по советскому праву не более, как подотчетные и сменяемые представители пославших их в совет организаций и групп. Констатируя, что депутаты оторвались от избирателей, перестали отражать интересы делегировавших их организаций или, наконец, вообще недостаточно энергично осуществляют функции членов советов, избиратели всегда имеют возможность лишить последних депутатского звания.

Отмеченные особенности в построении советского представительства дают основание утверждать, что советское право закрепляет решающий голос в области установления общих норм политической и экономической жизни не за депутатами, а за самими избирателями. Благодаря тесной зависимости депутата от избирателей, санкционированной советским законодательством, в советских республиках не мог сложиться тот тип «депутата парламента», который приобрел на Западе такие отчетливые черты, означая человека, оторванного от всякой производственной, организационной или административной работы, считающего себя тем не менее «солью земли» и претендующего решать судьбы страны посредством произнесения «потрясающих» речей в парламенте.

Члены советов, участники съездов советов и члены ЦИК'ов не отрываются от своей будничной постоянной работы, продолжая ее выполнять в течение всего времени, свободного от заседаний представительного органа, членами которого они являются.

---

[1] Положение о выборах в советы, утвержденное ЦИК'ом ССРГ 8 января 1925 г., ст. 32.

Подводя итог всему сказанному, мы видим, что советское право самым тесным образом связывает депутатов с избирательской массой. Это обстоятельство столь ярко выявлено в советском строе, что дало Г. С. Гурвичу повод писать: «наша конституция. . . ставит члена совета в такую зависимость от масс, что уже по одному этому можно было бы говорить о наличии у нас непосредственного строя». [1]

На этом можно было бы закончить анализ советского избирательного права со стороны степени близости, устанавливаемой им между избирателями и депутатами, если бы сюда близко не подходил один вопрос, способный вызвать недоумение. Я имею в виду вопрос о том, должны ли советские выборы быть названы прямыми или косвенными и если косвенными, то каким образом их степенность может уживаться с чуть ли не непосредственным строем. Прежде, чем ответить на этот вопрос, нужно ясно отдать себе отчет в том, что понимается в теории под прямыми и косвенными выборами. Во избежание упрека в тенденциозном определении, обратимся к классику избирательного права Мейеру. «О прямых выборах, — указывает он, — говорят в тех случаях, когда отдельные избиратели непосредственно выбирают депутата, в то время, как при степенных или косвенных, так называемые, первичные, начальные избиратели выбирают так называемых выборщиков, а последние уже выбирают депутатов». [2]

Из этого определения явствует, что отличительной особенностью косвенных выборов является *наличность особой категории — выборщиков*, т.-е. людей, избираемых исключительно с тою целью, чтобы они вместо всей массы избирателей наметили депутатов, а затем немедленно же разошлись.

Советское право никогда не знало чего-либо подобного этому институту, поражающему своей эфемерностью и искусственностью. Правда, при советском строе выборы в высшие представительные органы производятся на съездах советов и в советах, но ни съезды советов, ни тем более советы, не имеют ничего общего с собранием выборщиков — это органы власти, это деловой рабочий аппарат.

Но почему, может возникнуть вопрос, не установлена в советском праве такая система выборов, при которой сельский и городской избиратель непосредственно голосовал бы за кандидата в верховное представительное собрание? Не трудно отыскать причину этого, стоит лишь вспомнить, что советское право, в отличие от буржуазного, построено на основе группового представительства профессионально-производственных и территориально-производственных объединений. Поскольку целью этого представительства является выявление интересов коллективов, отказ от

---

[1] Гурвич — цит. соч., стр. 121.
[2] Мейер — цит. соч., т. II, стр. 92.

того, что называют при индивидуальной системе «прямыми» выборами — является естественным и неизбежным. Вспомним, что Маркс в «Гражданской войне во Франции», останавливаясь на очерке общенациональной организации, намеченном коммуной, подчеркивал сложный характер представительства: «коммуна должна стать политической формой самых маленьких деревушек... Собрание уполномоченных, заседающее в главном городе округа, должно заведывать общими делами всех сельских общин каждого округа, а эти окружные собрания, в свою очередь, должны были посылать уполномоченных в национальное собрание, заседающее в Париже...». [1] Русская революция 1905 года выдвинула план во многом сходный: «Новый ближайший подъем революции, — писал Троцкий в 1906 году, — поведет к повсеместному образованию рабочих советов. Всероссийский Рабочий Совет, организованный рабочим съездом, возьмет на себя руководство местными выборными организациями пролетариата». [2] Все это достаточно ярко свидетельствует о том, что сложное построение представительства есть необходимое следствие системы, базирующейся на представительстве коллективов.

Правильнее всего сказать, что в применении к подобной системе вообще неприложимо понятие прямых, или косвенных выборов: советское право не знает никаких коллегий выборщиков и ему чуждо стремление разобщить депутатов и избирателей, которое лежит в основе установления «степенности» выборов. Таким образом, мы не можем констатировать ни внешнего, ни внутреннего тождества между косвенными выборами, известными законодательству буржуазных стран, и сложной системой представительства, установленной советским правом.

Итак мы приходим к выводу, что *вопрос относительно того, являются ли советские выборы прямыми или косвенными, в смысле буржуазного права, должен быть устранен, как неприложимый к избирательной системе, построенной на основе коллективного представительства;* вместо него должен быть поставлен более широкий вопрос о том, в какой мере обеспечивается советской системой постоянный контакт депутатов и избирателей.

Относительно ответа на указанный вопрос не может быть сомнения: советская избирательная система последовательно идет по пути установления самой крепкой органической и неразрывной связи между представителями и представляемыми.

В отличие от одной лишь фактической зависимости депутатов от избирателей, дальше чего не идут самые демократические буржуазные страны, советская система устанавливает юридическую зависимость первых от вторых, выдвигая в качестве

---

[1] Указ. работа, М. 1919 г., стр. 50.
[2] «История Совета Раб. Деп. г. Петербурга», стр. 20—21.

санкции выполнения депутатом возложенных на него обязанностей — право досрочного отозвания депутата.

Но указывая, что советское представительство строится на основе юридической зависимости депутатов от избирателей, мы не хотим сказать, что формы этой связи исчерпываются соответствующими законоположениями. На ряду с конструируемой в законе юридической зависимостью, громадную роль играет внеюридический партийный момент. Поскольку депутаты являются членами коммунистической партии, они естественно связаны исходящими от партийных центров директивами и обязаны отчитываться в своей деятельности в совете перед соответствующей партийной организацией.

Так как значительное число кандидатур выставляется партийными организациями и ими же во многих случаях вырабатываются и депутатские наказы, само собой понятно, что последний вид зависимости не может не приобретать исключительного значения.

Но как ни прочна зависимость депутата от избирателей, базирующаяся на партийной связи, она, однако, в существующих условиях недостаточна, так как значительное количество трудящихся находится еще вне партийной организации. Привлечению этих масс к активному участию в государственном строительстве и служит прежде всего проведение принципа зависимости депутатов от избирателей. С другой стороны, устанавливаемые советским правом в области взаимоотношений депутатов и избирателей начала не в меньшей мере способствуют предохранению депутатов от губительного для них отрыва от масс.

Сочетание ответственности по партийной линии с ответственностью по линии производственной или территориально-производственной придает необычайную разносторонность и гибкость конструкции советского представительства. Партийное начало при этом является моментом, углубляющим связь депутатов и избирателей и гарантирующим ее идейный характер; построение ответственности по началу принадлежности к избирательным единицам расширяет масштаб приложения начала зависимости депутатов от избирателей. Сочетание того и другого упрочняет и углубляет зависимость представителей от представляемых.

VI.

ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ.

«Социалистический характер демократизма советского, т.-е. пролетарского, в его конкретном, данном применении состоит... в том, что всякие бюрократические формальности и ограничения выборов отпадают, и массы сами определяют порядок и сроки выборов при полной свободе отзыва избранных».

Ленин.

Рассмотрев в ходе предыдущего изложения круг вопросов, связанных с установлением пределов избирательного корпуса, образованием избирательных единиц, распределением депутатских мандатов между избирателями и взаимоотношениями депутатов и избирателей, мы не завершили еще исследования широкой области избирательного права. Для целостного обозрения последней необходимо выявить нормы, которые регулируют порядок подготовки и проведения выборов.

Кажущиеся на первый взгляд чисто техническими, нормы эти, фиксируя условия реализации избирательного права и порядок определения результатов выборов, фактически способны вносить столь же существенные изменения в начертанную в Конституции избирательную систему, как процессуальные нормы в хозяйственно-трудовое или уголовное материальное право. Это влияние сказывается прежде всего в том, что несовершенная выборная техника способна лишить реального содержания определенные статьи Конституции или придать им искаженный характер.

Так, например, совершенно очевидно, что технически несовершенный порядок составления списков избирателей и лиц, лишенных избирательного права, неизбежно приводит к фактическому искажению норм закона, определяющих круг лиц, допускаемых к выборам, и разрядов лиц, от них отстраняемых, точно так же как отсутствие точного учета общего числа избирателей способно лишить реального смысла статьи Конституции, устанавливающие нормы представительства и т. п.

Но кроме весьма ощутимого влияния, оказываемого на реальное содержание избирательной системы, существует и другое обстоятельство, которое заставляет нас отнестись с особым вниманием к нормам, регулирующим порядок подготовки и проведения выборов, обстоятельство это — острая заинтересованность в них избирателей.

Выборная техника — есть то, с чем непосредственно соприкасается избиратель. Естественно, что всякое несовершенство ее чрезвычайно чутко воспринимается последним и вызывает реакцию, в виде нарастающего в геометрической прогрессии абсентеизма избирателей. Если, как мы только что отметили, технические недочеты порядка подготовки и проведения выборов играют роль пресса, сжимающего фактический круг избирателей, то надлежащим образом организованная выборная процедура в такой же мере способна содействовать расширению границ этого круга.

Установив эти общие положения, вскрывающие значение, которое имеют подготовка и проведение выборов, попытаемся точнее определить, из чего слагаются в условиях советского строя оба только что названные процесса.

Первый из них — подготовка выборов предполагает: назначение срока и места выборов, образование избирательных комиссий, учет населения, пользующегося избирательными правами и лишенного их, наконец, оповещение граждан о предстоящих выборах; второй процесс — самая процедура выборов — охватывает порядок открытия и ведения избирательных собраний, способ голосования, выставления кандидатур и определения результатов выборов.

В отношении первой из вышеназванных функций, входящих в состав подготовки выборов — назначения сроков выборов — в большинстве советских республик действуют нормы, близкие содержащемуся в ст. 70 Конституции РСФСР указанию: «выборы производятся в дни, установляемые местными советами или их исполнительными комитетами».

Необходимо, однако, иметь в виду, что в данном постановлении говорится лишь о *дне выборов,* это означает, что ничто не препятствует центральной власти фиксировать твердые временные рамки, в пределах которых должна быть закончена избирательная кампания. Такие временные рамки устанавливаются в Советских Республиках либо на один год в постановлениях ЦИК'ов, губисполкомов или избирательных комиссий или же фиксируются в качестве постоянных выборных сроков в определенных законодательных актах.

Последний способ воспринят положениями о губернских съездах советов и губисполкомах РСФСР и УССР,[1] которые вме-

---

[1] «Собр. Уз.» РСФСР 1922 г., № 72,—73, ст. 907 и «Собр. Уз.» УССР 1923 г. № 20—21, ст. 317.

няют губисполкому в обязанность «принимать меры к тому, чтобы вся выборная кампания протекала в период времени от 1-го ноября по 15-е декабря». Иное указание на такой общий срок перевыборов содержала Инструкция ВЦИК'а 11 августа 1924 г., требовавшая, чтобы выборы на местах были закончены к 1 октября.[1] Не говоря уже о невязке двух только что указанных сроков, совершенно очевидна крайняя затруднительность завершения выборов на всем протяжении РСФСР к одному сроку. Учитывая это обстоятельство, связанное с чрезвычайным разнообразием климатических и иных условий, в которых приходится жить народам СССР, избирательная Инструкция ЦИК'а СССР, так же как и Украинская, Белорусская, Грузинская и Азербайджанская избирательные инструкции, не содержит определенных указаний на срок окончания выборов.

При отказе законодателя от фиксирования единого твердого срока перевыборов для целой республики, установление временных рамок избирательной кампании производится уездными и губернскими органами, а фиксирование точного дня выборов производится городскими, волостными и сельскими избирательными комиссиями. Сроки созыва волостных и уездных съездов Советов обычно устанавливаются в общегубернском плане проведения перевыборов.

Хотя в отдельных местностях СССР выборы начинаются в августе и даже ранее, а в других районах происходят лишь в декабре, наибольшее количество перевыборов в прошлые годы приходилось на октябрь и ноябрь месяцы.

Как установление общего срока перевыборов, так и конкретное фиксирование дня выборов для отдельной местности, имеет крупнейшее значение для успеха всей выборной кампании. Неудачно выбранное для проведения выборов время самым разительным образом отзывается на числе являющихся на выборы. Если губернский и уездный исполкомы и избирательные комиссии должны остерегаться назначать для проведения всей местной избирательной кампании время, совпадающее с периодом усиленных полевых работ, то волостные и сельские избирательные комиссии должны проявлять не меньшую осторожность при выборе, в пределах установленного избирательного периода, определенного дня выборов в отдельном селении. Значительная часть случаев, когда сельские выборы проходили под знаком ужасающего абсентеизма избирателей, должны быть отнесены за счет неудачного по местным условиям избрания времени проведения выборов. В письмах селькоров, присланных осенью 1924 года

---

[1] Интересно отметить, что Инструкция ВЦИК'а о перевыборах 11 августа 1922 г. устанавливала тот же срок, как предельный для образования на местах избирательных комиссий. Чем вызвано изменение редакции соответствующего пункта Инструкции 1924 г. — остается неясным.

в «Крестьянскую Газету», и описывающих, как проходили выборы в их селах, встречаются указания, что день выборов совпадал с массовой поездкой крестьян за несколько верст на дровяные заготовки, с открытием большого базара, а в одном случае даже наводнением, затопившим часть деревни, и во всех этих случаях, естественно, отмечается присутствие на выборах не более десяти процентов избирателей.

В целях избрания для выборов времени, свободного от сельскохозяйственных работ, Иркутская избирательная инструкция 1923 г. обязывает сельские избирательные комиссии производить выборы обязательно в праздничный день.

Почти столь же большое значение, как время выборов, имеет и место выборов. На Совещании по советскому строительству, созванном Президиумом ЦИК'а СССР в январе 1925 года, было констатировано, что в ряде сельских местностей избирателю приходится итти на выборы за 10 и 12 верст, и установлено, что в этих случаях целая деревня бывает представлена не более, как 1 — 2 делегатами. Единственным способом борьбы с абсентеизмом, вызванным указанными причинами — это наибольшее приближение к избирателю выборного собрания. «Мы сделали такое наблюдение», указал на Всесоюзном Совещании по советскому строительству представитель Нижегородского горсовета, «чем меньше избирательный участок, тем активность у избирателей больше, и чем больше избирательный участок, тем большее количество (избирателей) не является».[1] Увеличение количества избирательных собраний будет способствовать устранению и другого технического недочета — малой вместимости избирательных помещений. Последняя приводит к тому, что часть явившихся на сельские выборы за отсутствием возможности проникнуть в переполненное избирательное помещение, вынуждена бывает часами мерзнуть на холоде или мокнуть под дождем, теснясь вокруг здания (обычно школы), где происходят выборы. В связи с только что сказанным, время от времени раздаются голоса за устройство выборов летом, на открытом воздухе,[2] но такое решение вопроса не может быть признано удовлетворительным хотя бы уже потому, что в таком случае исчезла бы всякая возможность контроля над тем, чтобы лица, не пользующиеся избирательным правом, не принимали участия в избирательном собрании.

Вторым моментом подготовки выборов — является образование избирательных комиссий. Момент этот едва ли не важнейший, так как от персонального состава комиссий зависит не только законность проведения выборов, но и то, в какой мере последние служат цели организации и политического воспитания масс.

---

[1] Стенографический отчет 1-й сессии Совещания, стр. 33.

[2] См., например, доклад Буценко на совещании по Советскому строительству в январе 1925 г. (стеногр. отчет, стр. 82).

Нельзя не отметить, что замечающееся нередко недовольство крестьянства и трудовых масс города выборами почти всегда имеет объектом своим избирательные комиссии. В отдельных случаях это недовольство питается допускаемыми избирательными комиссиями нарушениями избирательных законов, но гораздо чаще источником его является непонимание избирательными комиссиями стоящих перед нами задач, неумением их подойти к избирательской массе. Как указал на Всесоюзном Совещании по советскому строительству тов. Каганович, основной дефект в работе избирательных комиссий в настоящее время состоит в том, «что крестьянин в лице избирательной комиссии часто не видит органа, который должен отстаивать и защищать права избирателей», на ряду с чем «имеем хотя и редкие, но характерные случаи, когда перевыборы были не перевыборами, а прямым навязыванием. И здесь, конечно, мы должны принять решительные меры». [1]

Указанные меры выразились в принятии постановления об отмене выборов там, где последние были произведены неправильно, и во введении в Инструкцию ЦИК'а СССР особой статьи, устанавливающей, что «избирательные комиссии являются представителями органов Центральной власти, обязаны строго следить за соблюдением установленных законом правил и норм выборов, за недопущением нарушения их со стороны местных органов власти, а также должны следить за тем, чтобы не было давления на избирателей при выборах в советы».

Конечно, в только что отмеченном определении нельзя усматривать возложения на избирательные комиссии каких-то совершенно новых задач; наблюдение за законностью выборов возлагалось на последние и прежними избирательными инструкциями, точно так же как защита интересов избирателей несомненно и ранее имелась в виду, так как именно с этой целью вводился во все избирательные комиссии представитель организованного пролетариата. Избирательные Инструкции ВЦИК'а 1922 и 1924 года, равно как и Белорусская инструкция 10 октября 1924 г., устанавливали следующую основную схему построения избирательных комиссий: представитель от вышестоящей избирательной комиссии, представитель местного исполнительного комитета и представитель соответствующего объединения профессиональных союзов. Грузинская и Азербайджанская избирательные инструкции [2] еще расширили участие общественных организаций в составе избирательных комиссий. Так, первая из них вводит в состав уездной избирательной комиссии: представителей УИК'а, представителей парткома, женотдела, упрофбюро, комсомола, военведа и уполномоченного центральной

---

[1] Стеногр. отчет Совещания, стр. 111—112 и 113.

[2] Ст. 89 Инстр. Грузии 8 января 1925 г. и ст. 11 Инстр. Азербайджана, 1924 г.

избирательной комиссии, а постановлением от 8 февраля 1925 года пополняет этот состав еще двумя представителями местных крестьянских организаций. Соответствующая статья Азербайджанской инструкции гласит: «уездные избирательные комиссии организуются уисполкомами в составе шести лиц от УИК'а, от укома, от укомсомола, от ОРК, от профсоюзов, от армии».

Хотя таким образом, как явствует из приведенных примеров, представительство общественных организаций в составе избирательных комиссий являлось весьма распространенным явлением и до 1925 г. и, следовательно, мысль о защите избирательными комиссиями интересов избирателей была присуща и прежнему законодательству, фиксировании в избирательной Инструкции ЦИК'а СССР 16 января 1925 г. указанной задачи избирательных комиссий все же следует признать чрезвычайно ценным.

Уточняя задачи избирательных комиссий, выработанная Всесоюзным Совещанием избирательная Инструкция изменяет также их состав, значительно расширяя в них представительство общественных организаций, имея в виду ликвидировать таким путем оторванность избирательных комиссий от масс. В частности избирательная Инструкция ЦИК'а СССР вводит в состав губернских и уездных избирательных комиссий на ряду с представителями исполкома и делегатами соответствующего объединения профессиональных союзов, входивших в их состав по Инструкции ВЦИК'а, также двух представителей местных крестьянских организаций (комитетов взаимопомощи, комитетов незаможников и т. п.). Характерно при этом, что при новом пятичленном составе губернской и уездной избирательной комиссии за представителями общественных организаций новым постановлением обеспечивается в комиссии большинство голосов, а именно три голоса из пяти.

Несколько отличные очертания получают в избирательной Инструкции ЦИК'а СССР городские избирательные комиссии: кроме представителя, назначаемого соответствующей вышестоящей избирательной комиссией, сюда входят: делегаты горсовета, профобъединения, Красной армии и делегатского собрания работниц. В состав сельских избирательных комиссий входит представитель сельского совета и делегат, специально избираемый общим собранием избирателей села, являющегося центром сельского совета. Весьма целесообразны также те изменения, которые вносятся в конструкцию волостной избирательной комиссии: в виду чисто крестьянского состава избирателей, представитель профобъединения, вводившийся в состав последней Инструкцией ВЦИК'а 1922 и 1924 года, заменяется представителем сельсовета.

Трудно преувеличить то огромное принципиальное и практическое значение, которое имеют только что названные статьи общесоюзной избирательной Инструкции.

Всецело признавая его, следует, однако, отметить один существенный дефект в редакции соответствующего раздела Инструк-

ции — неясную формулировку тех пунктов, где говорится о введении в комиссию представителей общественных организаций. Текст Инструкции не дает ответа на вопрос о том, каким путем вводятся в комиссии представители общественных организаций. Имеется ли в данном случае в виду назначение их вышестоящей комиссией или избрание самими общественными организациями. Неясность увеличивается еще в силу того, что Инструкция совершенно неразборчиво употребляет в применении к избирательным комиссиям то термин «назначается», то «образуется», то, наконец, «избирается». Внесение четкости в только что названный вопрос таким образом настоятельно требуется.

Переходя от состава избирательных комиссий к кругу их ведения, мы находим совершенно тождественное его определение в Инструкции ВЦИК'а 31 августа 1922 года и 11 августа 1924 года, а также и в Инструкции БССР 10 октября 1924 года. Данный в указанных законодательных актах перечень функций избирательных комиссий охватывает: 1) наблюдение за законностью и своевременностью производства выборов, 2) руководство работой нижестоящих избирательных комиссий, 3) представление сведений о ходе выборов в надлежащий исполнительный комитет, 4) представление исполнительным комитетам о роспуске нижестоящих избирательных комиссий и отводе определенных членов их, 5) требование отчета от нижестоящих комиссий, 6) назначение своих представителей в нижестоящие избирательные комиссии на правах председателей их, 7) рассмотрение представленных жалоб на действия нижестоящих избирательных комиссий, 8) назначение уполномоченных для председательствования на избирательных собраниях и, наконец, 9) составление списков лиц, не пользующихся избирательным правом.

Несмотря на обширность и постоянство указанного перечня, неизменявшегося с 1922 года, он не может быть признан исчерпывающим. В нем не упоминается ни об обязанности избирательной комиссии извещать избирателей о месте и времени выборов, ни о праве ее издавать инструкции, нормирующие производство выборов, ни, наконец, об учете лиц, пользующихся избирательным правом.

Первый из только что отмеченных пробелов частично восполнен в Инструкции ЦИК'а СССР 16 января 1925 года. Данный в последней перечень функций избирательных комиссий предусматривает рассылку комиссией избирательных повесток. Однако, это добавление не может считаться достаточным, так как целесообразность требует, чтобы избирательные комиссии не только рассылали повестки, но и всеми иными способами извещали население о выборах. Но если избирательная Инструкция ЦИК'а упоминает хоть об одном из видов уведомлений о выборах, то она вовсе не указывает на обязанность комиссий производить учет населения, пользующегося избирательным правом, а равно и на

право избирательных комиссий издавать обязательные для граждан инструкции по вопросу о проведении выборов.

Украинская избирательная инструкция свободна от одного из указанных пробелов. Она устанавливает, что на избирательной комиссии лежит: «Составление и представление ко всеобщему сведению списков лиц, имеющих право участия в выборах».

Устанавливая указанную обязанность избирательных комиссий, Инструкция ВУЦИК'а сходным образом нормирует порядок составления, обнародования и обжалования списков граждан, пользующихся и непользующихся избирательным правом. Списки тех и других должны быть составлены и представлены для всеобщего ознакомления за 30 дней до выборов; в течение 5 дней со времени выставления списков заинтересованным лицам предоставляется подавать в избирательную комиссию жалобы на допущенные в списках неправильности и пропуски, при чем срок рассмотрения этих жалоб в 1-й и 2-й инстанции точно установлен: избирательная комиссия, в которую поступила жалоба, обязана рассмотреть последнюю в 2-х-дневный срок и в тот же срок уведомить о своем решении жалобщика. Одновременно с этим избирательная комиссия препровождает в 5-тидневный срок составленные ею списки и все производство по жалобам в вышестоящую избирательную комиссию, каковая в течение того же времени обязывается рассмотреть жалобу и уведомить о принятых ею решениях нижестоящую избирательную комиссию. Постановления, вынесенные местными избирательными комиссиями, и решения вышестоящих комиссий служат материалом для окончательной проверки и исправления списков.

Характерной деталью установленного порядка обжалования списков является допущение подачи жалоб, как со стороны лица, считающего себя неправильно включенным в список, так и со стороны всякого гражданина, усматривающего неполноту или неправильность списков.

В связи с установлением определенного порядка составления списков лиц, пользующихся избирательным правом, Инструкция ВУЦИК'а, требуя, в интересах защиты прав избирателей, составления списков за 30 дней до начала выборов, вместе с тем принимает особые меры во избежание косвенного установления таким путем месячного или полутора-месячного ценза оседлости: «лица, прибывшие в пределы территории сельского и городского совета», гласит ст. 36-я Инструкции ВУЦИК'а, «в котором было приступлено к составлению избирательных списков, могут принять участие в выборах лишь по их о том заявлении, поданном в избирательную комиссию не позднее как за 5 дней до производства выборов с представлением доказательств, свидетельствующих о праве данного лица участвовать в выборах».

Как уже отмечалось, избирательная Инструкция ВЦИК'а 11 августа 1924 года не содержит ни подобной оговорки, ни вообще

указаний относительно обязательности для избирательных комиссий производить учет избирателей. [1]

В настоящее время, однако, не может быть места для сомнений, относительно того, знает ли законодательство РСФСР эту обязанность. Положение о сельсоветах, утвержденное ВЦИК'ом 16 октября 1924 года, определенно указывает, что на сельсовет возлагается «содействие избирательным комиссиям в составлении и проверке избирательных списков и исключения из них лиц, не пользующихся по Конституции РСФСР избирательным правом».

Азербайджанская Инструкция по проведению выборов определенно говорит об обязанности избирательной комиссии составлять списки избирателей: «уполномоченные по выборам или сельские избирательные комиссии, где таковые образованы», гласит ст. 18, «должны. . . установить количество жителей, а равно и число избирателей района. . .».

Принимая во внимание наличность подобных определений в законодательстве советских республик, представляется особенно странным отсутствие каких-либо норм по данному вопросу в Инструкции ЦИК'а СССР, благодаря чему до сего времени остается открытым вопрос о том, какими данными должны руководствоваться комиссии при установлении ими норм представительства для определенных избирательных единиц и при рассылке избирательных повесток.

Недостаточно урегулирован в действующем законодательстве и порядок составления списков лиц, устраняемых от участия в выборах. В отношении последних Инструкция ВЦИК'а 11 августа 1924 года указывала, что списки должны составляться избирательными комиссиями на основе данных, представляемых волисполкомами, сельскими советами, административными органами и судебными учреждениями и подлежат опубликованию или вывешиванию не позднее, как за неделю до перевыборов. В отношении определения порядка обжалования списков Инструкция ВЦИК'а ограничивалась указанием, что срок обжалования списков трехдневный, и что избиртельная комиссия, в которую жалоба поступила, обязана рассмотреть последнюю и переслать в вышестоящую комиссию в течение 24-х часов.

Никаких дальнейших указаний, в частности никакого фиксирования срока рассмотрения жалоб в вышестоящей комиссии, Инструкция ВЦИК'а не устанавливала, что, в связи с тем, что списки должны были вывешиваться лишь за 7 дней до выборов лишало практического значения обжалование списков, так как у гражданина, считающего себя неправильно устраненным от уча-

---

[1] Не содержится указаний по этому вопросу и в других законодательных актах РСФСР, если не считать в положении о горсоветах от 26 января 1922 г., где упоминается об утверждении избирательными комиссиями списков избирателей, составляемых отделами управлений, но тут идет речь не об общих списках, а лишь об учете домашних хозяек.

стия в выборах, заранее отнималась всякая уверенность в том, что принесенная им жалоба может привести к предоставлению ему возможности подать свой голос при данных выборах.

Указанное положение вещей безусловно являлось ненормальным. На Всесоюзном Совещании по советскому строительству, происходившем в январе 1925 года, были констатированы случаи, когда трудовое крестьянство ошибочно включалось местными избирательными комиссиями в списки лишенных избирательных прав, а равно случаи умышленно-неправильного включения в списки отдельных лиц с целью сведения таким образом личных счетов, и т. п.

В целях устранения подобных случаев, Инструкция ЦИК'а СССР устанавливает обязанноть избирательных комиссий опубликовывать и вывешивать списки лиц, лишенных избирательного права, не менее чем за 20 дней до выборов и, далее, предоставляет гражданам для обжалования списка — недельный срок, и, наконец, фиксирует три инстанции рассмотрения жалоб, устанавливая определенный срок для рассмотрения жалобы в каждой из них.

В качестве таких инстанций для обжалования постановлений сельских избирательных комиссий фиксируются: 1) сама сельская избирательная комиссия, которая обязана рассмотреть жалобу в 24-хчасовой срок и направить ее со своим заключением в вышестоящую комиссию; 2) волостная избирательная комиссия, которая должна рассмотреть жалобу в течение 48 часов и, в том случае, если примет решение об отказе жалобщику, препроводить последнюю вышестоящей избирательной комиссии, и 3) уездная избирательная комиссия, которая обязана в тот же 48-часовой срок рассмотреть жалобу и уведомить о вынесенном ею окончательном постановлении нижестоящие комиссии для сообщения лицу, обжаловавшему постановление о лишении его избирательных прав.

Для обжалования постановлений о лишении избирательных прав, вынесенных городскими избирательными комиссиями не губернских городов, устанавливаются следующие инстанции: городская избирательная комиссия, уездная избирательная комиссия и губернская избирательная комиссия; для обжалования постановлений избирательных комиссий губернских центров — городская комиссия, губернская избирательная комиссия и президиум губисполкома. Последней кассационной инстанцией является Президиум ЦИК'а.[1]

Давая общую оценку указанного порядка обжалования, мы должны признать, что он представляет значительный шаг вперед

---

[1] В пределах РСФСР, для рассмотрения жалоб на неправильное включение в список лишенных избирательных прав, постановлением президиума ВЦИК'а от 9 февраля 1925 г. создана особая комиссия при ВЦИК'е. Но до опубликования положения о ней судить о ее деятельности затруднительно.

по сравнению с действовавшим в РСФСР до 1925 г., но значительно уступает тому порядку, который установлен в Украинском законодательстве. Инструкция ВУЦИК'а допускает обжалование как *неправильности*, так и *неполноты* списков и в связи с этим закрепляет право подачи жалобы за всяким гражданином, тогда как Инструкция ЦИК'а СССР знает лишь один вид обжалования — заявления, подаваемые лицами, считающими себя неправильно включенными в список лиц, лишенных избирательного права.

Между тем допущение подачи жалоб всеми избирателями являлось бы весьма желательным, так как подчеркивало бы, что граждане призываются к самодеятельности в области охраны органов пролетарской диктатуры от проникновения в среду их социально-чуждого или политически опасного элемента и на ряду с этим несомненно способствовало бы большей правильности выборного производства.

С указанной точки зрения нельзя отказать в целесообразности следующему определению, включенному в Грузинскую избирательную инструкцию: «все граждане имеют право подать жалобу... на действие избирательной комиссии, если она не внесла в списки лицо, законом лишенное избирательных прав». [1]

Внесение такого добавления подчеркивает общественную роль избирательных цензов и увеличивает значение вывешиваемых списков лиц, лишенных избирательного права. Крестьяне в своих письмах образно и ярко описывают, в какой мере вывешенный вовремя список поднимает настроение бедняцкого элемента деревни и облегчает ему проведение желательных кандидатов на выборах. Учитывая указанную роль списков, представлялось бы весьма целесообразным установить строгую ответственность избирательных комиссий за небрежное составление списков лиц, лишенных избирательных прав, или необнародование их в установленный срок перед выборами. Следует отметить, что подобные упущения весьма нередки и именно в качестве таких бытовых явлений требуют энергичной борьбы, так как представляют собой не только формальное нарушение закона, но и большую политическую ошибку.

Такое же упущение представляет и неудовлетворительная подготовка выборов и плохое оповещение избирателей о времени и месте избирательных собраний.

Инструкция ВЦИК'а от 11 августа 1924 года ничего не говорит о подготовке выборов в смысле созыва предвыборных собраний, помещения в прессе публикаций о дне и месте выборов и т. п.; в ней указывается лишь, что избиратели должны быть извещены об избирательном собрании за 13 часов до открытия последнего. По Инструкции о выборах 1922 года требовалось 48 часов, по Положению о горсоветах 21 января 1922 года — 24 часа. Что послу-

[1] Положение о выборах, утвержденное ЦИК'ом ССРГ 8 января 1925 г., ст. 37.

жило поводом к сокращению этих и без того недостаточных сроков, сказать трудно.

Впрочем, надо отметить, что на практике и последнее постановление о 13-ти часах далеко не всюду соблюдалось. Письма крестьян, направленные в «Крестьянскую Газету» в 1924 году, полны указаний на то, что малолюдность избирательных собраний обусловливалась внезапностью последних. В отдельных случаях констатируется, что избирательные собрания, назначенные на одно число, созывались на несколько дней раньше и что в других случаях крестьяне, живущие в более удаленных от центра села избах, узнавали об избирательном собрании лишь после его окончания. Точно также в ряде отчетов исполкомов по перевыборам 1923 и 1924 гг. имеются данные об отмене выборов в ряде сел и волостей из-за того, что, в виду плохого оповещения о выборах, на последних участвовало менее 10% избирателей, и т. п.

Инструкция о перевыборах ЦИК'а СССР 1925 года устанавливает обязанность избирательной комиссии извещать граждан о созыве избирательного собрания не позднее как за 5 дней до выборов.

Наиболее надежным способом оповещения о выборах несомненно следует признать рассылку персональных повесток, в каковых указывается место и время выборов. Рассылка избирательных повесток впервые была, в виде опыта, осуществлена в уездах Харьковской и Екатеринославской губерний УССР, где результаты ее сказались в резком повышении числа избирателей, являющихся на выборы, доходившем до 50-ти, 60-ти и более процентов общего числа избирателей.

Украинская избирательная инструкция 1924 года устанавливает: «Не позднее как за день до производства выборов лица, внесенные в избирательные списки с избирательными правами, получают от избирательной комиссии личные карточки на право участия в выборах».

Признавая успех проделанного УССР опыта, Всесоюзное Совещание по советскому строительству постановило: «признать необходимым введение повесточной системы оповещения избирателей о предоставлении им избирательного права, а также о месте и времени избирательного собрания». Пожелание Совещания приобрело законодательную санкцию в постановлении ЦИК'а «О перевыборах в советы», утвержденном 16 января 1924 года. [1]

Однако, как ни целесообразна повесточная система, она не в состоянии заменить всех иных способов оповещения населения о выборах. Наоборот, крайне желательно комбинировать рассылку персональных приглашений явиться на выборы с оповещением насе-

---

[1] См. выработанные Совещанием проект Инструкции по применению постановления Президиума ЦИК'а СССР от 29 декабря 1924 г., п. 9 «Стенографический отчет Совещания», стр. 222 и «Известия ЦИК» от 29 января 1925 г., № 23 и «Собр. Законов» — 1925 г. № 6.

ления о выборах путем афиш, публикаций в газетах, устных объявлений на различного рода собраниях, конференциях и информации через профессиональные и партийные организации. Только при условии широкого проведения всего этого, рассылаемые избирателям повестки встретят надлежащий прием и приведут к желаемым результатам.

Надо сразу же отметить, что до настоящего времени в указанном отношении делалось весьма мало, в особенности в деревне. Именно поэтому не лишены основания опасения, что отсутствие в избирательной Инструкции ЦИК'а СССР, устанавливающей введение избирательных повесток, указаний на иные способы оповещения населения о выборах приведет фактически к отказу от них. Весьма целесообразно было бы включение в Инструкцию по выборам пункта, аналогичного тому, который мы находим в ст. 58-й Азербайджанской избирательной Инструкции в применении к центральной избирательной комиссии: «На центральную избирательную комиссию возлагается. . . организация предвыборных кампаний, путем выпуска листовок, плакатов, воззваний, устройства митингов и предвыборных собраний. . .».

На ряду со способом оповещения населения о выборах немалое влияние на степень фактического участия населения в выборах оказывает порядок ведения избирательных собраний. Инструкции ВЦИК'а и ЦИК'а БССР 1924 года устанавливают, что избирательные собрания открываются и ведутся членами избирательных комиссий или уполномоченными последних.

Как было выявлено на Всесоюзном Совещании по советскому строительству, крестьянство нередко проявляет недовольство тем, что собранием руководит один уполномоченный избирательной комиссии, а не избираемый самим собранием президиум.

В целях приближения руководства выборной процедурой к избирателям Инструкции ЦИК'а СССР устанавливает, что явившимися на выборы избирателями выбирается президиум избирательного собрания в составе трех лиц, при чем уполномоченный избирательной комиссии является председателем.[1] Указанный порядок не является в полном смысле новшеством, частично он уже действовал в Украине и Азербайджане. Избирательные инструкции обеих только что названных республик содержат статью, в силу которой секретарь избирательного собрания избирается присутствующими.

Переходя от вопроса о руководстве избирательным собранием к вопросу о способе голосования, необходимо отметить, что изби-

[1] Изданное ЦИК'ом ССР Грузии 9 февраля 1925 года дополнение к избирательной инструкции толкует указанное постановление Инструкции ЦИК'а СССР в том смысле, что избирательное собрание фактически выбирает лишь 2 членов президиума: «Избирательное собрание избирает президиум в составе председателя избирательной комиссии в качестве председателя и двух остальных членов» (см. «Заря Востока» № 805 от 15 февраля).

*

рательная Инструкция ВЦИК'а от 31 августа 1922 года содержала следующую статью: «Порядок голосования по спискам или отдельным кандидатурам, а также вопрос о закрытом или открытом голосовании определяется губернской избирательной комиссией». Изданная в отмену указанной инструкции, Инструкция 11 августа 1924 года разбила приведенный выше пункт на две статьи: первая из них устанавливает: «голосование на выборах происходит или по спискам или по отдельным кандидатурам»; вторая гласит: «вопрос о закрытом или открытом голосовании определяется губернскими (областными) избирательными комиссиями». Сопоставление текста избирательных Инструкций 1922 и 1924 гг. заставляло думать, что порядок решения вопроса о голосовании по спискам или отдельным кандидатурам в чем-то изменен позднейшей Инструкцией, однако, редакция статьи не давала ответа на вопрос о том, кем должен решаться вопрос о форме голосования.

Определеннее стоял вопрос в Украинском законодательстве: ст. 52 инструкции ВУЦИК'а 10 сентября 1924 года гласит: «выборы производятся открытым голосованием... порядок производства выборов по спискам или по отдельным кандидатурам определяется избирательным собранием». Грузинская избирательная Инструкция устанавливает также обязательное открытое голосование: «голоса подаются», гласит статья 44, «простым поднятием рук...» и закрепляет право выбора способа голосования — по спискам или отдельным кандидатурам — за самим избирательным собранием. Большинство местных избирательных инструкций, не только губернских, но и городских и уездных решает вопрос о форме голосования в сторону определенного фиксирования голосования открытого и по спискам.[1]

Инструкция по выборам ЦИК'а СССР заимствует постановления Украинской и Азербайджанской Инструкций в отношении порядка решения вопроса о способе голосования по спискам или отдельным кандидатурам, но отказывается, подобно Украинскому и Грузинскому законодтельству, от фиксирования обязательной открытой подачи голосов, предоставляя решение этого вопроса губернским избирательным комиссиям.

В отношении подсчета поданных на выборах голосов во всех избирательных инструкциях имеется полное единство — требуется простое, т.-е. относительное большинство голосов.

В тесной связи с вопросом о способе голосования на избирательных собраниях стоит вопрос о порядке выставления кандидатур. Избирательные инструкции, утвержденные Центральными Исполнительными Комитетами РСФСР, УССР и БССР в 1924 году,

---

[1] Барнаульская избират. инструкция, утвержденная ГИК'ом 30 октября 1923 г., дает следующую любопытную формулировку относительно формы подачи голосов: «голосование производится простым большинством голосов, путем открытого (?) поднятия рук».

вовсе не разрешали упомянутого вопроса. Утвержденное ВЦИК'ом Положение о горсоветах 26 января 1922 года дает краткое указание, что кандидатские списки должны представляться не позднее суток до выборов и могут исходить как от партийных и профессиональных организаций, так и от отдельных групп рабочих, служащих и красноармейцев. Но не говоря уже о том, что приведенное положение оставляет без ответа вопрос о минимальной численности указанных групп и закрывает возможность предложения кандидатур неорганизованным населением, необходимо иметь в виду, что оно относится только к городским выборам, и следовательно вопрос о порядке предложения кандидатур при сельских выборах остается вовсе неурегулированным. Столь же неопределенно стоит вопрос в Украинском и Белорусском законодательствах. Зато довольно детальные определения дает по этому вопросу Азербайджанская избирательная Инструкция: «Списки представляются легализированными политическими партиями и группами беспартийных граждан. Партийные списки должны быть удостоверены соответствующими партийными комитетами, а списки, представляемые беспартийными гражданами, подписаны не менее чем 25 избирателями того пункта, где выборы производятся. Списки представляются местной избирательной комиссии не позже семи дней со дня выборов и публикуются ко всеобщему сведению не позже трех дней до начала выборов. Время представления списков должно быть отмечено на особом листе».

Местные избирательные инструкции, подобно только что упомянутой Азербайджанской, устанавливают ряд правил, регулирующих порядок выставления кандидатур. Характерной чертой указанных положений является то, что они касаются лишь городских выборов и притом всегда исходят из предположения голосования по спискам, а не по отдельным кандидатурам. Уклонение от этой нормы порой даже рассматривается, как достаточное основание для кассации выборов. Так, в отчетных материалах по проведению перевыборов 1923 года по Владивостоку указывается, что ряд выборов был отменен как из-за явки менее 10% избирателей, так из-за голосования по отдельным кандидатурам. Устанавливая обязательное голосование по списку, местные избирательные инструкции в отдельных случаях устанавливают дополнительное требование представления списков за 1, 2 и даже 3 дня до выборов и фиксируют минимальное количество подписей, которое должен иметь кандидатский список. Численным минимумом этим чаще всего является 50 человек.

Весьма детальные определения по вопросу о порядке выставления кандидатур находим в избирательной инструкции Ижевского горсовета, опубликованной в «Ижевской Правде» 12 февраля 1925 года: «На общих избирательных собраниях могут выдвигаться списки при условии, если таковые были вывешены не менее чем за два дня до перевыборов. Все выдвинутые на собрании кандида-

туры заносятся в общий список. Голосование списка в целом или за основу не допускается, депутаты голосуются персонально. . .». Комбинируя систему голосования по спискам с одноименным голосованием, Ижевская инструкция не разрешает однако вопроса о том, голосуется ли прежде заранее заявленный список или отдельные кандидатуры, выдвинутые на избирательном собрании; точно так же инструкция оставляет не разрешенным вопрос о том, кем и в каком порядке должен вывешиваться за два дня до выборов кандидатский список. Но особенно интересно то примечание, которое дано в Ижевской инструкции к приведенной выше статье: «в списки кандидатов допускается вносить кандидатуры не работающих в данное время в предприятиях, но состоящих членами того или иного союза; то же относится к профсоюзам, т.-е. один союз может избирать депутатов, состоящих в других союзах». Это постановление, если его брать буквально, вводит в советское право чуждое последнему различие активного и пассивного избирательного права. Из него следует, что лица, не состоящие в профсоюзах, не могут выбираться в городские советы. Поскольку к выборам в горсоветы привлекаются и красноармейцы и неорганизованное население, такое ограничение ничем не может быть оправдано.

Указав на недочеты в только что рассмотренной инструкции, необходимо отметить, что в ней уже сказывается влияние тех положений о порядке выставления кандидатур, которые установлены Инструкцией ЦИК'а СССР. Стоя перед вопросом об урегулировании порядка выставления кандидатур, и учитывая факт нередкого недовольства крестьянства невозможностью выдвигать кандидатов на избирательном собрании и голосовать за отдельных лиц, а не за список, Всесоюзное Совещание по советскому строительству признало необходимым предоставить в данном вопросе максимальный простор желаниям избирателей. Статья 29-я Инструкции ЦИК'а СССР и примечание к ней устанавливают: «голосование на выборах происходит или по спискам или по отдельным кандидатурам по решению общего собрания. . . Избирательные комиссии и их уполномоченные не имеют права от себя выдвигать и предлагать избирателям ни отдельных кандидатов, ни кандидатских списков. . . Кандидатские списки или отдельные кандидаты могут предлагаться на предмет голосования как на самом избирательном собрании, так равно и опубликовываться (через печать или путем вывешивания) до избирательного собрания».

В приведенном постановлении устанавливаются общие нормы в области порядка выставления кандидатур. Исходя их них как основы, избирательные инструкции отдельных республик необходимо должны будут установить ряд более детальных правил по данному вопросу, как-то: определить порядок голосования предложенных кандидатур, фиксировать минимальный численный состав

группы избирателей, имеющей право выдвинуть список, определить порядок публикации списков и т. п.

В настоящее время отсутствие подобных конкретных определений в большинстве избирательных инструкций Советских Республик создает зияющий пробел в области регулирования советских выборов.

На ряду с отмеченной выше недостаточной урегулированностью вопроса о выставлении кандидатур, обращает на себя внимание полное отсутствие в избирательных инструкциях РСФСР и БССР определений относительно *кворума* избирательного собрания. В противоположность этому инструкция ВУЦИК'а такое определение содержит: «избирательное собрание считается состоявшимся», — гласит ст. 50 инструкции УССР, — «если на нем присутствует не менее одной трети лиц, имеющих право участвовать в выборах по данному избирательному участку». К этому в следующей статье добавляется, что в случае роспуска, за отсутствием кворума, первого собрания, вторичное собрание считается состоявшимся при всяком числе избирателей. Гораздо менее удачную, чтобы не сказать, вовсе неудачную, формулировку определения о кворуме имеем в Грузинской инструкции. Статья 40 последней гласит: «для открытия собрания требуется присутствие половины избирателей; однако, в случаях особоуважительных, собрание может быть признано законным и при меньшем числе собравшихся, по постановлению избирательной комиссии, что должно быть внесено в протокол». Трудно однако уразуметь, каковы могут быть эти «уважительные причины» неявки избирателей и если они действительно уважительны, то не говорят ли они за то, что собрание надо было бы отменить. Совершенно определенную, но едва ли жизненную формулировку дает Азербайджанская Инструкция для городских выборов: «выборное собрание считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей установленного местной избирательной комиссией числа лиц, имеющих избирательное право». На ряду с приведенным определением о кворуме городских избирательных собраний находим в той же инструкции иную и притом весьма неопределенную норму для сельских выборов: «для открытия сельского избирательного собрания требуется присутствие $^1/_2$ избирателей; если избиратели были оповещены своевременно о собрании, то по постановлению прибывших избирателей оно может считаться законным и при меньшем числе собравшихся».

Показателем необходимости установления определенного кворума избирательных собраний является наличность определений о нем в большинстве местных избирательных инструкций. Численным выражением последнего чаще всего является половина и треть общего числа избирателей, числящихся по списку.

Однако, на ряду с указанными определениями, имеются в местных инструкциях и другие, так, например, в избирательной инструк-

ции, утвержденной Владимирским ГИК'ом 20 сентября 1924 года, мы читаем: «выборы производятся при всяком числе избирателей, явившихся на избирательное собрание в указанное место и время». В положении о выборах, утвержденном Башкирским ЦИК'ом в том же году, находим аналогичный пункт: «выборы происходят независимо от количества явившихся избирателей».

Несмотря на наличие определений о кворуме, почти во всех местных инструкциях, избирательная Инструкция ЦИК'а СССР не дает никаких определений по данному вопросу. Отсутствие указаний относительно кворума в Инструкции 16 января 1925 года представляется тем более странным, что Президиум ЦИК'а СССР в своем постановлении от 29 декабря 1924 года предложил ЦИК'ам союзных и автономных республик отменить выборы в тех случаях, где в последних недостаточно полно участвовало местное население, при чем в качестве разъяснения к данному постановлению Президиум ЦИК'а СССР 16 января 1925 года указал, что выборы подлежат отмене в том случае, если в них участвовало менее 35% избирателей. Указанные постановления не могут, однако, восполнить пробел, имеющийся в Инструкции о выборах 16 января 1925 года по вопросу о кворуме, так как постановление ЦИК'а СССР от 29 декабря 1924 года, а следовательно, и постановление о порядке его применения, относятся лишь к избирательной кампании 1924 — 25 гг. Ощущая, однако, необходимость в установлении подобного определения, Грузинская избирательная Инструкция в редакции, приданной ей постановлением ЦИК'а ССР Грузии 9 февраля 1925 года, использует установленную ЦИК'ом СССР для определенной избирательной кампании норму, в качестве постоянной нормы. «В тех случаях, когда на избирательное собрание по особо уважительным причинам не может явиться нужное количество избирателей, т.-е. половина общего числа. . . собрание может быть признано законным при участии в нем, по крайней мере, 35% всего количества избирателей».

Поскольку, однако, Грузинская избирательная Инструкция опирается здесь на постановление ЦИК'а СССР от 29 декабря 1924 года и 16 января 1925 года, она без достаточных юридических оснований придает временным нормам постоянный характер.

Исходя из точного смысла указанных постановлений ЦИК'а СССР, необходимо притти к заключению, что в дальнейшем, начиная с выборов 1925 — 26 гг., присутствие на избирательном собрании мене 35% избирателей не может служить основанием к отмене (кассации) выборов, если на этот счет не было вынесено специальных постановлений данной союзной республикой. Впрочем, поскольку, утверждая это, мы затрагиваем вопрос об основаниях для кассации выборов, необходимо отметить, что вопрос этот до последнего времени являлся одним из наименее урегулированных в советском праве. Правда, Конституции РСФСР, Азербайджана, Армении и Грузии уделяют внимание этому вопросу, но они затра-

гивают лишь внешнюю формальную его сторону.[1] В частности, названные конституции устанавливают, что вопрос о действительности выборов в целом решается высшим по порядку органом советской власти и что последней инстанцией по кассации выборов являются ЦИК'и названных республик.

В избирательных инструкциях, действовавших в РСФСР и БССР до последнего времени, вопрос об основаниях для отмены выборов также не регламентирован, хотя в тексте обеих инструкций встречалась статья, начинающаяся словами: «в случае отмены выборов. . .» и, таким образом, констатировалась возможность кассации выборов, без указания, однако, по каким причинам такая отмена может быть осуществлена.

Обращаясь, за отсутствием указаний в законодательстве, к выборной практике РСФСР, нетрудно убедиться, что наиболее частым основанием кассации выборов до 1925 года являлись: присутствие на избирательном собрании менее 10% избирателей и избрание лиц, которые не должны пользоваться по Конституции правом выбирать и быть избранными в советы.[2] На ряду с указанными весьма распространенными поводами отмены выборов, гораздо реже встречаются указания на иные причины, как-то: неудовлетворительное оповещение о выборах, допущение присутствия на избирательном собрании лиц, не пользующихся избирательным правом, нарушение избирательной комиссией установленного порядка выборов и т. п. Крайне редкие указания на подобного рода основания не могут, однако, служить доказательством отсутствия в выборной практике уклонений от установленных в законе норм.

Есть основание полагать, что указанное явление скорее зависит от неудовлетворительной постановки контроля над деятельностью сельских и городских избирательных комиссий со стороны вышестоящих комиссий и соответствующих исполнительных комитетов.

Постановление Президиума ЦИК'а СССР от 29 декабря 1924 года и Инструкция по его применению, утвержденная 16 января 1925 года, обращают внимание на эту сторону дела. Первое из них констатирует, что в ряде районов имели место неправильные действия и упущения в работе избирательных комиссий, и предлагает местным органами кассировать выборы в указанных местностях; Инструкция, изданная в развитие данного постановления, устанавливает: «выборы отменяются в случае наличия жалоб со стороны граждан на незаконное действие органов и учреждений (избирательных комиссий), руководящих выборами». Впрочем, последняя

---

[1] См. ст. 74 Конст. РСФСР; ст. 91—92 Конст. АССР; ст. 82—83 Конст. ССРА и ст. 109 и 110 Конст. ССРГ.

[2] Нередко в качестве последних фигурируют и состоящие под следствием и судом, хотя это явно расходится с Конституцией РСФСР.

норма вполне покрывается избирательной Инструкцией ЦИК'а СССР, устанавливающей, что «поводом для кассации выборов является нарушение настоящей Инструкции». Можно даже сказать, что указанная формулировка шире, поскольку ею охватываются и случаи, когда нарушения установленного порядка выборов констатированы вышестоящей избирательной комиссией самостоятельно «в порядке надзора» без поступления по данному поводу каких-либо жалоб.

Еще шире поставлен вопрос об отмене выборов в Украинском законодательстве, хотя по текстуальному своему содержанию соответствующий пункт Инструкции ВУЦИК'а вполне аналогичен с только что рассмотренным нами пунктом Инструкции ЦИК'а СССР. Указанное обстоятельство зависит от того, что Украинская избирательная Инструкция содержит и постановления о кворуме избирательного собрания, о необходимости составления избирательными комиссиями списков избирателей и др., не встречающиеся в ряде других избирательных инструкций.

Порядок подачи жалоб на неправильное производство выборов инструкции ВЦИК'а и ЦИК'а БССР определяют следующим образом: «жалобы и заявления на неправильное производство выборов должны быть поданы в трехдневный срок в письменной форме в соответствующую местную комиссию».

Инструкция о перевыборах ЦИК'а СССР 1925 года заменяет трехдневный срок недельным и устанавливает обязанность избирательной комиссии, в каковую поступила жалоба, переслать последнюю в течение 24 часов в вышестоящую комиссию, в свою очередь, обязанную в трехдневный срок рассмотреть соответствующую жалобу.

Избирательная Инструкция ВУЦИК'а 1924 года содержала близкое к этому определение, отличающееся лишь тем, что срок окончательной проверки выборного производства ею устанавливался семидневный, и что право обжалования выборов предоставлялось не только отдельным лицам, но и учреждениям и организациям, как таковым. Последнее добавление вполне отвечает общему духу советской избирательной системы, закрепляющей за организованными коллективами трудящихся целый ряд прав, предоставляемых буржуазным правом лишь индивидам.

В случае кассации выборов, вышестоящая избирательная комиссия сообщает о том сельской или городской избирательной комиссии для оповещения избирателей через объявление на собраниях, публикации в местной прессе и т. п.

К этим общим положениям избирательная Инструкция ЦИК'а СССР 1925 года делает одно важное добавление: «для проведения новых выборов назначается новый состав соответствующей избирательной комиссии».

Рассмотрев порядок обжалования и отмены выборов, необходимо еще сказать несколько слов об отчетности по выборам, так

как последняя является предварительным условием надлежащего рассмотрения вышестоящими комиссиями поступающих к ним жалоб, точно так же как и вообще осуществления ими систематического контроля над деятельностью низовых избирательных комиссий.

Инструкция ВЦИК'а 11 августа 1924 года, в отношении регулирования отчетности по выборам ограничивалась установлением, что о ходе избирательного собрания составляется протокол, скрепляемый председателем и секретарем собрания и, что по окончании работ избирательных комиссий, последние обязаны сдавать все материалы соответствующему совету или исполнительному комитету.

Инструкция ВУЦИК'а в отличие от этого устанавливает, что протокол подписывается кроме председателя и секретаря собрания не менее как 5-ю избирателями и передается не позднее как через две недели в местную избирательную комиссию и, кроме того, вменяет в обязанность избирательным комиссиям представлять каждые семь дней вышестоящим комиссиям отчет о ходе избирательного производства.

Несмотря на то, что указанные постановления Украинской избирательной Инструкции удачнее редактированы, чем соответствующие статьи Инструкции ВЦИК'а, избирательной Инструкцией ЦИК'а СССР взяты в основу именно последние. Повторяя соответствующие статьи Инструкции ВЦИК'а, Инструкция 16 января 1925 года ограничивается лишь внесением в них корректива, состоящего в том, что протоколы избирательных собраний должны скрепляться не только председателем и секретарем собрания, но Президиумом собрания и, кроме того, уполномоченным от крестьян.

Рассматривая указанный корректив с формальной стороны, следует отметить его неудачную редакцию, так как требование о подписании протокола представителями от крестьян явно не приложимо к городским выборам.

Рассмотренными выше нормами исчерпывается основное содержание процесса подготовки и проведения выборов и фиксирования результатов последних.

Окидывая общим взглядом всю совокупность правил, регулирующих выборную процедуру, приходится констатировать, что избирательная Инструкция ЦИК'а СССР знаменует вступление данной области правового регулирования в новый этап развития. Дело при этом не ограничивается тем, что Инструкция 16 января 1925 года впервые регламентирует целый ряд вопросов и что рассматриваемый законодательный акт делает крупный шаг вперед по пути конкретизации и уточнения ряда норм. Инструкция ЦИК'а СССР на ряду с этим производит коренной пересмотр всех выборных правил, действовавших до момента ее издания, и проводит этот пересмотр под углом зрения интересов избирателей, имея

в виду уничтожить все моменты, способствовавшие самоустранению избирателей или заставлявшие их уходить неудовлетворенными с избирательных собраний. Основной подоплекой нового выборного порядка, которая одинаково ярко проявилась как в изменении состава избирательных комиссий и в упорядочении обжалования их постановлений, так и в предоставлении избирателям права самим решать вопрос о способе голосования и избирать президиум избирательного собрания, — является стремление всемерно содействовать привлечению населения к участию в выборах. Более детальное изучение новой избирательной инструкции при этом явственно вскрывает, что на первом плане перед законодателем стоят потребности и интересы трудового крестьянства, перед которыми новый избирательный закон широко распахивает ворота, ведущие в советы, а через них к обновлению экономики, быта и культуры.

ИТОГИ.

Завершив анализ основных элементов советской избирательной системы, мы можем подвести некоторые итоги.

Рассмотренный в настоящей работе материал позволяет прежде всего установить основные источники нормотворчества в области избирательного права и техники выборов, далее открывает возможность составить общую характеристику советской избирательной системы и, наконец, дает отправную точку для того, чтобы наметить вероятные перспективы дальнейшего развития последней.

Подходя к первой из указанных задач, необходимо отметить, что до 1925 года[1] основными источниками избирательного права являлись: конституции советских республик, положения о местных органах власти и избирательные инструкции и положения о выборах, утверждаемые ЦИК'ами, исполкомами, горсоветами и избирательными комиссиями. Издание Президиумом ЦИК'а СССР 16 января 1925 года Инструкции о перевыборах советов создает в дополнение к только что названным новый источник нормотворчества — общесоюзное законодательство. В течение двух предшествовавших лет существования СССР, общесоюзными органами не было издано ни одного постановления, которое затрагивало бы область избирательного права, если не считать статей Конституции Союза, устанавливающих конструкцию съездов советов СССР. В виду указанного обстоятельства, а также отсутствия в статье 1-й Конституции, определяющей предметы ведения верховных органов Союза, указаний на то, что подобного рода вопросы входят в компетенцию общесоюзных органов, исследователи советского права до последнего времени склонны были относить область законодательного нормирования выборов к сфере исключительной компетенции союзных республик.

Жизнь, однако, пошла по другому пути. В целях устранения пестроты выборной практики и наиболее мощного содействия вовлечению трудовых масс города и деревни в советское строитель-

---

[1] Точнее до 29 декабря 1924 г., когда было издано первое постановление ЦИК'а СССР, касающееся избирательной кампании.

ство, ЦИК СССР нашел необходимым установить основные нормы в сфере избирательного права в общесоюзном порядке. Юридическим основанием для этого послужили статьи 9 и 10 Конституции СССР, устанавливающие строение Всесоюзного съезда советов. Давая во вводной части Инструкции по выборам 16 января 1925 года ссылку на названные статьи, ЦИК СССР имел в виду подчеркнуть то обстоятельство, что поскольку построение высших органов власти на основе делегации от органов низовых является одним из основных принципов структуры советского аппарата, способ образования низовых органов союзных республик не может не интересовать органов СССР.

Во всяком случае, с какой бы точки зрения мы ни рассматривали факт издания избирательной Инструкции от имени Президиума ЦИК'а СССР, последняя в настоящее время устанавливает те основные положения, которые должны служить исходными для осуществления союзными республиками текущего законодательства в области избирательного права. Правда, поскольку Инструкция по выборам 16 января 1925 года лишь частично регулирует область так называемой избирательной техники, сфера свободного нормотворчества законодательных органов союзных республик в отношении регулирования выборов в настоящее время достаточно широка. Следует, однако, иметь в виду, что если действующая Инструкция ЦИК'а СССР не затрагивает вовсе вопросов, связанных с нормами представительства, взаимоотношениями депутатов и избирателей и ряд других важнейших вопросов, оставляя тем самым значительный простор для правотворчества союзных республик, эта область не является какой-либо определенной «нейтральной зоной», границы которой твердо фиксированы, но сферой, которая может в дальнейшем суживаться и следовательно приводить к соответствующему ограничению пределов свободного законодательного самоопределения союзных республик.

Основная черта новейшего законодательства в области избирательного права есть его унификация по линии выборной техники. Правда, необходимо оговориться, что в виду неоспоримо принадлежащего союзным республикам права издания в пределах их компетенции законодательных актов в дополнение и развитие декретов общесоюзных органов, унификация выборных норм не может быть полной, но уже и в настоящее время она достигнута в целом ряде существенных пунктов.

Из сказанного вытекает, что законодательными источниками для изучения действующего избирательного права и в дальнейшем будут служить, на ряду с актами общесоюзными, постановления верховных органов союзных республик и местные избирательные инструкции, при чем изучение последних сохранит и в дальнейшем свое значение и интерес, так как именно на страницах местных избирательных инструкций зарождаются те нормы, которые впоследствии фиксируются законодательством и устанавливаются те

положения, которые определяют порядок реализации фиксированных в законе норм.

Выявив основные источники действующего избирательного права, попытаемся наметить характерные черты той системы выборов в советы, которая ими устанавливается.

Первая черта, которая бросается в глаза при рассмотрении совокупности норм, определяющих порядок создания выборных советских органов — есть стройность и цельность советской избирательной системы.

В ходе предыдущего изложения мы установили краеугольные камни системы выборов в советы: это прежде всего ограничение круга избирателей одними лишь трудящимися, далее организованное представительство коллективов, ценностный принцип, полагаемый в основу распределения депутатских мест и, наконец, постоянный контакт депутатов и избирателей. Достаточно сопоставить эти элементы, чтобы сразу же заметить, что соединение их не случайно. Наоборот, сразу бросается в глаза тесная связь, существующая между ними, и то обстоятельство, что все они проникнуты единым началом — стремлением содействовать успешному завершению социалистической революции. Именно этот основной, руководящий принцип и заставляет выбрасывать из круга избирателей буржуазию и политически-реакционные элементы, производить голосование по производственным коллективам, предоставлять при выборах преимущество промышленному пролетариату и, наконец, гарантировать возможность постоянного воздействия организованных трудовых масс на посланных ими в представительные органы депутатов. Этот же основной стержень, пронизывающий все построение советского представительства, обусловливает собою и то внутреннее единство и тесную спайку правовых определений, которые приводят к превращению совокупности избирательных норм в стройную *избирательную систему*. Проникнутая единством социальной цели система эта связана тысячью неразрывных нитей с советским строем и в силу этого не может быть понята и изучена в отрыве от него.

Отсюда, естественно, вытекает, что должны быть решительно отвергнуты, как заключающие в себе внутреннее противоречие, все попытки подойти к истолкованию советской избирательной системы с приемами и построениями, выработанными на основе буржуазных публично-правовых институтов. Такие исследования по самому существу дела неспособны вскрыть основных принципов советской избирательной системы и неизбежно должны повести к искаженному ее отображению. Для иллюстрации достаточно взять весьма распространенную характеристику советского избирательного права, как ограниченного и неравного, а выборов — как косвенных и открытых, или же суждение о советской избирательной системе, как системе представительства интересов. Подобное отожествление с головой выдает юриста старой школы, неспособ-

ного проникнуть в социальное существо правовых институтов и строящего свои заключения исключительно на чертах внешнего сходства явлений и в силу этого неизбежно впадающего в ошибки и приходящего к неправильным выводам.

Решительно отмежевываясь от подобных попыток, как методологически неправильных и неизменно таящих в себе желание «исправить» советскую избирательную систему по буржуазному образцу, мы должны с особенной силой подчеркивать и выдвигать своеобразные черты последней.

К этому обязывает на ряду с особенностями политического уклада, с которым тесно связана советская избирательная система, также и то обстоятельство, что выборы в условиях СССР происходят на основе однопартийной системы, при чем в качестве этой единой политической организации выступает коммунистическая партия, являющаяся единственной партией, подлинно заинтересованной в вовлечении в активное участие в управлении государством широчайших трудовых масс города и деревни.

Общеизвестна та огромная роль, которая падает на долю политических партий при выборах: они проводят широкие предвыборные кампании, они организуют распыленную массу избирателей, придают четкость и определенность политическим требованиям отдельных групп избирателей, составляют кандидатские списки и, наконец, служат аппаратом, при посредстве которого устанавливается постоянная связь между депутатами и избирателями. Если буржуазные политические партии достигают выполнения этих задач лишь в весьма малой степени, растрачивая наибольшую долю энергии на междупартийную борьбу, то коммунистическая партия в СССР имеет возможность осуществить их в полной мере.

Выдвигая широкие политические лозунги, способные объединить трудящхся города и деревни, коммунистическая партия сообщает внутреннее единство разрозненным, противоречивым и случайным политическим требованиям отдельных общественных групп и, сплавляя их воедино, выковывает несокрушимую волю трудового населения в целом. В этой своей работе партийные организации, подобно гигантскому рычагу, подымают на себе всю бесчисленную массу трудящихся, образуя основное ядро всех общественных и государственных организаций и превращая систему своих ячеек в становой хребет советского политического уклада.

Установив основную черту советской избирательной системы — ее целостность и стройность — и отметив отличающее ее теснейшее сращение со всем государственным укладом и партийной организацией, необходимо указать еще две другие черты, не менее характерные для советской избирательной системы — это прежде всего ее естественность, обусловленная ее историческим происхождением, и затем ее разносторонность и гибкость.

Как ранее отмечалось, все основные элементы советской избирательной системы, равно как и общие правила относительно

порядка проведения выборов, никем и никогда не были измышлены, а естественно сложились в процессе борьбы рабочего класса и именно поэтому оказались жизненными и целесообразными.

Не менее существенной чертой советской избирательной системы является ее многогранность. Последняя прежде всего обусловлена разносторонностью той основы построения советского представительства, которая проявляется в сочетании производственной и территориальной базы построения советских избирательных единиц. Благодаря указанной особенности построения представительства в советской избирательной системе в одинаковой мере выявляются все виды возникающих на почве общности труда объединений.

Выявив общий облик советской избирательной системы, попытаемся заглянуть в будущее и определить общее направление ее дальнейшего развития. В этой области наибольший интерес представляют, повидимому, два следующие вопроса: пойдет ли советская избирательная система в ближайшие годы по пути сближения с буржуазными системами всеобщего избирательного права или по пути укрепления присущих ей своеобразных черт, и второй вопрос — следует ли ожидать дальнейшего возрастания унификации избирательного права различных союзных республик или, наоборот, усиления индивидуализации его по отдельным союзным республикам. Подходя к первой из указанных проблем, необходимо прежде всего отметить, что В. И. Ленин неоднократно в своих речах и статьях подчеркивал временный характер трудового ценза. Он указывал, что последний не является непременным элементом выборов, построенных по советскому типу, и что, поскольку трудовой ценз существует, он должен в определенный исторический момент отпасть. Однако, какая историческая эпоха имеется здесь в виду? Ближайшие ли годы существования СССР или эпоха изживания последних остатков капиталистических отношений? Поскольку трудовой ценз защищает органы пролетарской диктатуры от проникновения в среду их социально-чуждых рабочему классу элементов, трудовой ценз выполняет необходимую общественную функцию и может быть устранен не ранее того, когда буржуазия утратит всякую тень социальной мощи и потеряет охоту прибегать к попыткам реставрации отжившего экономического и политического режима. Указанные условия не могут быть налицо ни в течение эпохи военного коммунизма, когда свергнутая буржуазия, сохраняя еще за собой остатки своего прежнего могущества, направляет всю свою энергию на организацию взрыва изнутри еще неокрепшего пролетарского государства; нет таких условий и при так называемом государственном капитализме, когда в интересах скорейшего восстановления производительных сил, окрепшая пролетарская власть предоставляет буржуазии известную сферу свободной хозяйственной деятельности. Отсюда есть все основания думать, что трудовой ценз еще на долгое время сохранит значение основного стержня всей советской избирательной системы

и отпадет лишь после того, как произойдут существенные изменения в существующем экономическом укладе, в результате которых будет отнята возможность дальнейшего существования у тех общественных группировок, которые живут эксплуатацией чужого труда.

Значительно раньше, чем начнет отмирать трудовой ценз, можно ждать уничтожения избирательных привилегий, носителем которых является промышленный пролетариат. Поскольку здесь дело идет не о борьбе с классом-антагонистом, а об установлении политических форм сосуществования пролетариата и крестьянства, длительность сохранения за промышленным пролетариатом в этой области особых привилегий всецело зависит от того, в какой мере пролетариату удастся укрепить смычку с трудовыми массами деревни и насколько он сумеет привлечь последние к дружной работе в области скорейшего изживания старых общественных отношений и закладки фундамента нового бесклассового общества.

Значительные достижения в этой области, под знаком которых прошли последние годы, и ярко выявившееся за последнее время пробуждение политической активности крестьянства, заставляет думать, что то время, когда действующие принципы распределения депутатских мандатов смогут быть коренным образом изменены, уже недалеко.

Не следует думать, однако, что осуществление этой возможности сблизит советскую избирательную систему с буржуазными «демократическими» системами. Первая и в этом случае сохранит все свое своеобразие, так как, не говоря даже о трудовом и политическом цензах, останется неизменной ее исходная точка — коллективное представительство, свойственные ей организационные формы, проявляющиеся в создании производственно-территориальных избирательных единиц и, наконец, устанавливаемая ею полная зависимость депутатов от избирателей. Указанные моменты более чем достаточны для того, чтобы провести резкую грань между советским и буржуазным избирательным правом. Вместе с тем есть все основания предполагать, что названные принципы построения представительства сохранят все свое значение и в период, следующий за эпохой государственного капитализма.

Труднее с такой же определенностью ответить на другой из поставленных выше вопросов — пойдет ли развитие советского избирательного права по пути нарастания унификации норм, действующих в различных республиках, или, наоборот, по пути укрепления и углубления индивидуальных уклонов по линии отдельных союзных республик? Крупнейший в этой области факт современности — издание обязательной для всех союзных республик избирательной Инструкции Президиумом ЦИК'а СССР — легко может повести к переоценке роли унификационной тенденции. Необходимо, однако, не упускать из виду, что основной сферой применения норм Инструкции 16 января 1925 г. является область избирательной техники, т.-е. правил, определяющих порядок подготовки

и проведения выборов. Основные элементы избирательной системы, таким образом, и после ее издания подлежат регулированию законодательством союзных республик. Можно думать, что и в дальнейшем сохранится некоторое, если не юридическое, то фактическое, размежевание между областью регулирования органов СССР и сферой исключительного законодательного определения союзных республик. К последней области, например, надо думать, прочно отойдет установление норм представительства при выборах в Советы и на съезды советов, так как нормы эти тесно связаны с особенностями структуры низового аппарата, организационные формы установления контакта между депутатами и избирателями, так как названные формы тесно связаны с условиями функционирования местных органов и, наконец, ряд второстепенных моментов в области норм проведения и подготовки выборов, поскольку последние моменты зависят от местных бытовых особенностей.

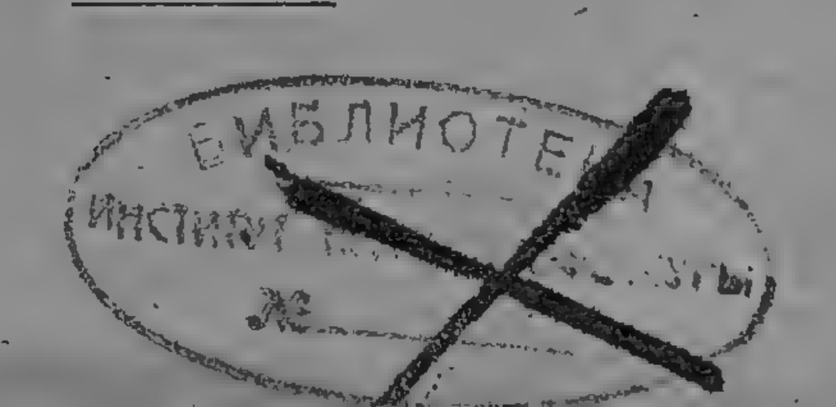
Констатируя, что определенная сфера законодательного самоопределения в области регулирования выборов сохранится и в дальнейшем за союзными республиками, мы, таким образом, приходим к выводу, что процесс унификации и в дальнейшем не сможет охватить всей области избирательного права, а ограничится лишь определенной частью ее, пределы которой не могут быть, однако, заранее точно установлены.

Наметив вероятные тенденции дальнейшего развития советского избирательного права, необходимо в заключение подчеркнуть значение данной области правового регулирования.

Если коммунистическая партия справедливо сравнивается с сердцем всей советской системы, то советское избирательное право с таким же основанием может быть названо ее организационной основой.

Являясь скрепляющим фрагментом советского строя, правовые нормы, регулирующие выборы в советы, естественно, привлекают к себе особое внимание юристов-исследователей и политических деятелей как из советского, так и из буржуазного лагеря.

Система центральных и местных советских органов не может быть понята без предварительного установления существа советской избирательной системы. Вместе с тем, последняя с необычайной яркостью выявляет перед ее исследователем грань, отделяющую советский государственный уклад от строя буржуазных республик, и позволяет определить глубину той пропасти, которая лежит между старым миром с его формальным равенством и фактическим закабалением трудовых масс и миром новым, стремящимся навсегда стереть всякое воспоминание о политическом неравноправии трудящихся и открывающим перед ним фактическую возможность безграничного экономического и культурного развития.



ОГЛАВЛЕНИЕ.

ЛЕНГИЗ ЛЕНИНГРАДСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ИЗДАТЕЛЬСТВА

Ленинград, Дом Книги, Просп. 25 Октября, 28. Тел. 1-32-44; 5-70-14.
Москва, Тверская, 51. Тел. 3-92-07; 4-90-35.

КНИГИ ЮРИДИЧЕСКОЙ СЕРИИ

III. Популярные книги.

Ананов, И. Н. — Местные органы Советской власти. Стр. 55. Ц. 20 к.
Ананов, И. Н. — Советские жилищные законы.
Архиппов, К. А., проф. — Кто и как издает законы о Союзе ССР.
Батраков, И. И. — Как и для чего производится укрупнение волостей.
Белобородов, А. Г. — Права и обязанности члена сельсовета.
Белобородов, А. Г. — Сельские сходы прежде и теперь.
Бородина, Э. Д. — Обязательные постановления местных исполкомов.
Вайсман, С. — Права трудящейся женщины по советским законам. Стр. 87. Ц. 30 к.
Вроблевский, А. Б. — Что должен знать каждый гражданин по вопросам Советского жилищного права. Стр. 112. Ц. 50 к.
Гликин, С. М. — О едином сельхозналоге. Что должен знать крестьянин о едином сельскохозяйственном налоге. Стр. 48. Ц. 20 к.
Данилова, Е. Н., проф. — Советские законы о труде.
Дроздовский, Е. — Что должен знать рабочий и крестьянин о лесах Союза ССР и их доходности. Стр. 56. Ц. 20 к.
Дьяконов, Л. К. — Религиозные общества и группы верующих.
Зайцев, Т. Ф. — Милиция и население.
Игнатьев, В. И. — Кто может выбирать и быть избранным в Советы. Стр. 47. Ц. 15 к.
Игнатьев, В. И. — Что должен знать член волисполкома.
Игнатьев, В. И. — Что такое Союз Советских Социалистических Республик (беседы для рабочих и крестьян). Стр. 55. Ц. 18 к.
Котляревский, С. А., проф. — Бюджет СССР, как он составляется, утверждается и исполняется. Стр. 71. Ц. 25 к.
Кучкель, А. В. — Брачное и семейное право РСФСР.
Левин, Р. М. — Налоги в Союзе ССР.
Милютин, Н. А. — Крестьянская взаимопомощь и ее форма.
Свидерский, А. И. — Как исчисляется единый сельскохозяйственный налог и льготы по нему.
Цветков, А. Н. — Общества, союзы, собрания и съезды.
Шлейфер, И. О. — На что и как расходуются народные деньги в СССР.

ВНЕ СЕРИИ:

Дурденевский, В. Н., проф. — Иностранное конституционное право в избранных образцах (с приложением текстов конституций). Стр. 261. Ц. 1 р. 60 к.
Дурденевский, В. Н., проф., и Е. Ф. Лудшувейт. — Конституции Востока.
Елистратов, А. И., проф. — Административное право буржуазных стран.
Ильинский, И. Д. — Введение в изучение советского права. Часть I. Индивидуализм в буржуазной юриспруденции. Стр. 124. Ц. 90 к.
Ильинский, И. Д. — Государства западного рубежа. Стр. 51. Ц. 20 к.
Ильинский, И. Д. — Право и быт. Стр. 49. Ц. 30 к.
Коровин, Е. А., проф. — Международные договоры и акты нового времени. Стр. 395. Ц. 2 р. 75 к.
Коровин, Е. А. — Современное международное право.
Наши хозяйственные достижения за год (1923 — 24). (Пособие для агитаторов.) Под редакцией М. А. Савельева. [Агитпроп ЦК РКП (б).] Стр. 130. Ц. 45 к.
Познышев, С. В., проф. — Криминальная психология. Уголовные типы.
Рейснер, М. — Право. (Наше право. Чужое право. Общее право.) Стр. 275. Ц. 1 р. 50 к.
Чугунов, С. И. — Вопросы организации и деятельности сельских советов. С предисловием Л. М. Кагановича. Стр. 159. Ц. 60 к.

Цена 1 р.

